وزارة المالية
شئون المحاسبة العامة

شـــــــــــــــرح

المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات
العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي

إعداد : سمير عبدالفتاح

المستشار المالي
شئون المحاسبة العامة

التاريخ : ٢٠٠٣/٦/١

الباب الأول - أحكام عامة :

مادة رقم (١) :

" تشتمل كل ميزانية عامة على جميع الإيرادات المقدر تحصيلها وجميع المصروفات المقدر إنفاقها في السنة المالية ".

ومن منطوق نص المادة نجد أنها اشتملت على واحدة من مبادئ المالية العامة وهي مبدأ الشموليـــــــــــة (أو قاعدة الشمولية) ، ويراد بشمولية الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة الميزانية كما يعني بها أمرين ، الأول ألا تلجأ السلطة التنفيذية إلى عدم تضمين الميزانية أي إيراد من الإيرادات العامة لأي سبب من الأسباب وبالتالي تغيب عن نواب الشعب القوة السياسية التي كفلها الدستور للرقابة على حجم وطبيعة تلك الإيرادات وكيفية توجيه المحصل منها أما الأمر الثاني في أن تجنيب الميزانية بعض أوجه الإنفاق يفقد الميزانية جانب الوضوح فيما يمكن أن تحدثه من آثار في الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتصبح رقابة السلطة التشريعية على ما يمكن أن تسببه هذه النفقات من إسراف أو هدر معدومة كما إنها تفقد الثقة في المركز المالي للدولة .

ولقد أكدت المادة (١٤٠) من الدستور على قاعدة الشمولية حيث نصت على :

" تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها " .

ويرتبط أيضا بقاعدة الشمولية قاعدة **عدم تخصيص الإيرادات** ، بمعنى ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات إلى وجه معين من أوجه الإنفاق على أساس أن كلا من هذا الإيراد أو هذه النفقة سيدرج في الميزانية العامة .

ولقد تضمنت هذه المادة بعض المصطلحات الفنية منها " ميزانية عامة " والتي يمكن تعريفها بأنها " وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام ، أما الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية محددة مقبله أما الأرقام فتعبر عما تعتزم الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما تتوقع تحصيله من موارد من مختاف مصادر الإيراد خلال الفترة الزمنية المنوه عنها والتي تحددها عادة بسنة " .

أما السنة المالية فهي تعبر عن البعد الزمني وهي الفترة التي تعد عنها الميزانية العامة والحساب الختامي وهي في الغالب " أثنى عشر شهرا " .

مادة (٢) :

" يحدد وزير المالية شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك شكل ميزانية الجهات التي تمارس نشاطا متميزا وإن كانت لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون ميزانياتها ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

كما يحدد شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات أو المؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة بناء على ما تقدمه لوزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها ، ويراعى عند تحديد شكل الميزانيات العامة

وتقسيماتها ومشتملاتها ، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية " .

وقبل أن نتناول هذه المادة بالشرح والتحليل لما تضمنته من مبادئ وأحكام ومصطلحات يجدر بنا ، أن نلقي الضوء على أحد مبادئ المالية العامة ألا وهو " مبدأ وحدة الميزانية " والذي لم يأخذ به المشرع تمشيا مع فكر المالية العامة الحديثة ألا وهو تعدد الميزانيات العامة .

ويقصد " بمبدأ وحدة الميزانية " هو أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة حيث لها فوائدها من الناحية المالية والسياسية فمن الجانب المالي ، يمكن الوقوف على المركز المالي للدولة بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة الأمر الذي يساعد الباحثين والمحللين على معرفة ما إذا كانت الميزانية العامة متوازنة أم غير متوازنة .

أما من الناحية السياسية فهي تسهل على السلطة التشريعية مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ، ولكن على الرغم من تلك الفوائد التي ارتبطت بتلك القاعدة في ظل الحالة المالية التقليدية ، فإن المالية العامة الحديثة أصبحت تسمح بالاستثناء منها وهو ما أخذ به الدستور الكويتي حين نص في مادته (**١٤٨**) على " **يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة " .**

وعلى هذا الأساس جاء نص المادة سالفة الذكر وتضمن المرسوم بالقانون كما سبق ، وأشرنا أحكاما خاصة لتلك الميزانيات وعودة إلى نص المادة شرحا وتحليلا نقول :

تبرز المادة أنواع الميزانيات العامة التي تعبر عن نطاق المالية العامة في الكويت حيث ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، ميزانيات الهيئات الملحقة بها ، وميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات المستقلة .

كما إنها تتضمن أحكاما تتمثل في :

١. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ولمزيد من الإيضاح فعلى الرغم من أن هذه الميزانية تصدر بقانون واحد (قانون ربط ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) موضحا جملة المصروفات المقدرة وجملة الإيرادات المقدرة وبيان الالتزامات وكيفية التصرف في الفائض أو تغطية العجز وذلك وفقا للجداول المرافقة للقانون موضحة تبويب الإيرادات حسب طبيعتها والمصروفات حسب طبيعتها لكل وزارة وإدارة حكومية ، فإن ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية وما ورد في جداولها الرئيسية هي جزء لا يتجزأ من هذا القانون.

٢. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانيات الجهات الملحقة ، فعلى الرغم من تعدد ميزانيات الجهات الملحقة إلا أنها تشترك في شكل واحد .

ويعني تحديد شكل واحد لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وشكل واحد لميزانيات الجهات الملحقة هو أن الجهات التي تندرج تحت كل منها وإن كانت تختلف في طبيعة نشاطها إلا أنها تشترك بصفة عامة فيما تستخدمه من سلع وخدمات بالقدر الذي يمكنها من تشغيل مرافقها وتحقيق أهدافها المنوطة بها ، كما يعتبر اختصاص وسلطة وزير المالية في تحديد شكل ميزانياتها للجهات السابقة سلطة مطلقة له دون تدخل منها .

٣. كما يختص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة من الهيئات أو المؤسسات العامة المستقلة وهذا يعني أولا أن لكل منها شكلا خاصا بها يتوافق مع طبيعة نشاطها وهذا ما دعي المشرع أن يكون تحديد شكل أي منها بناء على ما تقدمه تلك الجهات من مقترحات تتوافق وطبيعة نشاطها .

٤ . حرص المشرع أيضا على أن يكون شكل الميزانية وهو ما يعبر عنه بإسلوب عرض البيانات المالية وتقسيما تها ومشتملاتها مسايرا ومرتبطا مع الإتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة وكذلك متطلبات خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية .

ولإلقاء مزيد من الضوء على أهمية إرتباط شكل الميزانية وتقسيماتها بخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية يجدر بنا الحديث عن الإدماج الإقتصادي والمالي من جهة وألإدماج الإجتماعي والمالي من جهة أخرى ومن ثم عرض التقسيمات العلمية والإقتصادية للميزانية وأغراضها وشروطها .

أ – **<u>الإدماج المالي والإقتصادي والإجتماعي</u>** :

ويقصد بالإدماج المالي والإقتصادي والإجتماعي هو جعل الميزانية وهي موضوع النفقات والإيرادات العامة جزءا من الخطة أو السياسة الإقتصادية والمالية للدولة .

وبمعنى آخر وضع شكل الميزانية (تقسيمها) ومعالجة مختلف بنودها بما ييسر تحقيق هذا الهدف كما يؤدي تنفيذها إلى المساهمة في تحقيق التوازن الكلي العام للأوضاع المالية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة .

وترجع أهمية ذلك إلى ما يتضمنه النشاط المالي للدولة في الإقتصاد العام من عدد كبير من الصفقات والعمليات الإقتصادية التي تنتجها وحدات الإقتصاد العام (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة) والتي أصبحت (في ظل التخلي عن نظرية الدولة المحايدة) بالنسبة للإقتصاد والمجتمع أصبحت دولة تدخلية تراقبهما وتوجههما عن طريق مختلف الإدارات المالية والتنظيمية فيها ، تتحمل من الأعباء المالية العامة ما يلتهم ثلث الدخل القومي بل أكثر من ذلك ، وهو الأمر الذي يحدث دون شك أثرا كبير في الناحيتين الإقتصادية والإجتماعية . وعلى ضوء ذلك برز الإتجاه نحو وضع عناصر الميزانية والكميات المالية المختلفة اللازمة لتمويل النشاط المالي للدولة (الإيرادات العامة والنفقات العامة) في إطار الأوضاع العامة للإقتصاد القومي وتحليل تأثيرها وتأثرها بهذه الأوضاع .

وكما تساهم الميزانية في تحقيق توازن المجتمع الإقتصادي العام فهي أيضا تخدم تحقيق التوازن الإجتماعي (وخاصة مع تزايد نزعة الإصلاح المالي والإقتصادي من خلال المساهمة في تقويم الأوضاع الإجتماعية الناتجة عن تفاوت الدخول الموزعة فيه .

ب - التقسيمات العلمية والإقتصادية للميزانية العامة :

يجب أن نوضح بادىء ذي بدء أنه ليس هناك تقسيم واحد يخدم كل أغراض الميزانية بالتساوي وبأعلى درجة من الكفاءة ، فالميزانية يمكن عرضها وتقسيم بياناتها والتمييز بين ما تحتويه من عمليات بأكثر من تقسيم ويكون تفضيل أحد التقسيمات أو تفضيله يرتبط إرتباطا وثيقا بالغرض أو

الأغراض الذي يستطيع أن يخدمها التقسيم ومع تزايد تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية وإتساع نطاق ألاقتصاد العام بلغت الميزانية في معظم الدول مبلغا كبيرا من الضخامة والشمول الأمر الذي يحتم معه العناية بتقسيم الميزانية وتبويبها لخدمة أغراض الإعداد والرقابة والمتابعة وتقييم الأداء .

ولا يقلل من هذه الأهمية الدعوة (التي يحمل لوائها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) الى التخلي عن دور الدولة والتخلص من هيمنة القطاعات العامة على حركة النشاط الإقتصادي وإفساح المجال في المقابل لنشاط القطاع الخاص والإندماج في النظام الرأسمالي العالمي في ظل نظام العولمة وتحرير التجارة العالمية .

١- **الشروط الواجب توافرها في تقسيمات الميزانية العامة :**

ويمكن إجمال تلك الشروط في :

* ***الوضوح والبساطة :***

كما هو معروف فالميزانية هي أداة الإتصال بين النواب والمواطنين من جانب والسلطات العامة من جانب آخر لهذا يجب أن تبدو في شكل واضح ومبسط بدرجة يمكن إستيعابها والوقوف على مجالات إستخدام الموارد العامة ومصادر جبايتها وما قد يطرأ عليها من تغير .

* ***التحديد والدقة في التقدير :***

ويعد هذا الشرط ضروريا لغرض تنفيذ الميزانية والرقابة عليها ، إذ يجب أن يكون تخصيص الموارد من الوضوح بحيث يحدد مختلف المسئوليات ، وفي الوقت نفسه يجب مراعاة الدقة في تقدير النفقات والإيرادات ووضع معدلات أداء واضحة تسهل عملية الرقابة على التنفيذ ، كما يلزم ترتيب كافة البيانات الحسابية للميزاينة بطريقة تجعل من الميسور وضع البرامج التي تخطط الدولة لتنفيذها ومراجعة حساباتها . كما يجب أن تكون من المرونه والتفصيل لمواجهة كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الميزانية.

٢ . الأغراض الرئيسية التي تخدمها تقسيمات الميزانية :

ويمكن تلخيص الأغراض التي تخدمها التقسيمات العلمية للميزانية العامة فيما يلي :

* ***تسهل صياغة البرامج ووضعها :***

حيث تتولى السلطة التنفيذية أو من يمثلها (وزير المالية أو الخزانة) تقديم مقترحاتها عن برامج ومشروعات الحكومة (حيث تعكس تلك المقترحات المسئوليات التي تلتزم بها الدولة) للأنشطة التي تتولى مختلف وحدات الإقتصاد إدارتها إلى السلطة التشريعية التي تعتمد مشروعات الحكومة في المستقبل فإن تقسيم الميزانية يحقق :

- ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة البرامج ووضعها بصورة واضحة .

- تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضح القرارات التي أتخذت بشأن مختلف البرامج والتغيرات التي تطرأ عليها من عام لآخر .

- إيضاح وسائل تمويل هذه البرامج والربط بين التغيرات المقترحة ووسائل تمويلها .

* ***تحقيق الكفاءة في تنفيذ الميزانية*** :

إن فعالية تنفيذ الميزاينة يتطلب حسن إستخدام الموارد وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والإقتصاد في إنجاز البرامج المختلفة مما يتطلب معه تقسيم الميزانية بشكل يمكن من :

- قياس درجة الكفاءة في الإنجاز .

- مقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر .

- التأمل في كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى .

* ***خدمة أغراض المحاسبة*** :

ولتحقيق هذا الغرض يصبح من اللازم عند تقسيم الميزانية :

* مراعاة تحديد بكل دقة مسئولية تحصيل الإيرادات العامة ومسئولية إنفاقها .
* ترتيب حسابات الميزانية والمسئوليات المتعلقة بها بصورة تمكن من مراجعتها على أسس سليمة تمكن من مراجعة كافة جميع العمليات المالية المتعقلة بها .

* دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية لمختلف أنشطة الإقتصاد العام وتشمل الآثار الإقتصادية للقطاع العام بعض المجالات الهامة التي تتصل بما يلي :

- بيان آثار النفقات العامة والإيرادات العامة على مستوى الدخل والعمالة والأسعار العامة والنسبية .

- توزيع الدخول والثروات .

- تنمية وتكوين رأس المال القومي .

٣ – التقسيمات العلمية الأساسية لميزانية الدولة :

تستمد تلك التقسيمات أهميتها من الأغراض التي يحققها كل تقسيم وتأخذ تلك الأهمية في التزايد كلما أمكن الجمع بين مزاياها في تقسيم واحد بطريقة مركبة أو

مزدوجة ، وهذا يعني إمكانية إجراء تقسيمات جامعة للميزانية تشتمل على أكثر من تقسيم .

أ - التقسيم الإداري للميزانية :

تعتبر الجهة الحكومية في هذا التقسيم المعيار في تصنيف وتبويب النفقات والإيرادات العامة وهو يعتبر إنعكاسا للهيكل الإداري للدولة .

ووفقا لهذا التقسيم توزع النفقات على جهات الصرف فتختص كل وزارة وإدارة حكومية بإعتماداتها الموزعة على مختلف المصالح والإدارات التابعة لها بصرف النظر عن الوظيفة التي تؤديها ، فوزارة الصحة وهي تؤدي خدمات صحية قد تقوم بالتعليم الصحي(معهد التمريض) ووزارة التعليم وكما نعلم وظيفتها تعليمية وتربوية قد يلحق بها المستشفيات والصحة المدرسية وإن لم يكن لها علاقة بالجانب التعليمي وبجوار جهة الصرف يقسم الإنفاق إلى أبواب (أو بنود) الصرف المختلفـــــــــــة (المرتبات - المستلزمات السلعية والخدمات - وسائل النقل والمعدات والتجهيزات - والمشاريع الإنشائية والإستملاكات العامة - المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية) .

أما فيما يتعلق بالإيرادات العامة فتدرج حسب الجهة الإدارية التي تتولى تحصيل تلك الإيرادات أي حسب المورد وليس تبعا لطبيعة الإيراد ، ولا يعني التقسيم على هذا النحو كفاءة جهة إدارية على أخرى في تحصيل إيرادات أكبر وإنما يوضح إختصاصات ومسئوليات كل جهة في القيام بمهمة التحصيل وفقا للهيكل التنظيمي واللوائح والقوانين المالية للدولة .

ويجدر بنا الإشارة إلى أن المالية العامة في الكويت تأخذ بهذا التقسيم وتبين الجداول الرئيسية لقانون ربط الميزانية إعتمادات مصروفات الميزانية على النحو السابق الإشارة إليه في توزيع النفقات حسب جهـة الصرف – أما بالنسبة للإيرادات فتظهر الجداول الرئيسية تقسيم الإيرادات العامة حسب طبيعة الإيراد العام ووفقا لأبوابه المختلفة بينما تتضمن ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية الإيرادات العامة حسب إختصاصاتها ومسئولياتها الملقاه على عاتقها في تحصيل تلك الإيرادات ووفقا للقوانين واللوائح المالية التي تنظمها .

ولهذا التقسيم مزاياه كما له عيوبه التي نبينها فيما يلي :

١ – <u>مزايا التقسيم الإداري</u> :

أ - البساطة التي تيسر للمواطنين فهم مختلف بنود الميزانية ومشتملاتها .

ب - تسهيل مهمة رقابة المواطنين على النشاط المالي للدولة .

جـ - تعرف كل وزارة وإدارة حكومية بسهولة على ما خصص لها من إعتمادات .

د - يمكن السلطة التشريعية من الرقابة على الجهات الحكومية للتأكد من أن الإعتمادات المقررة قد أستخدمت في وجهها الصحيح والمحدد وحصر مواطن الهدر والإنحراف الذي قد يصاحب التطبيق .

٢ – <u>عيوب التقسيم الإداري</u> :

١ – صعوبة دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالي .

٢ – صعوبة تقدير ما ينفق مقدما على كل وظيفة من وظائف الدولة المختلفة وعلى ذلك يكون من الصعب رسم وتحديد ما ينفق على كل منها.

٣ – تبويب الإيرادات العامة حسب المورد الإداري يجعل من الصعوبة قياس العبىء الإجمالي لتحصيل الإيرادات العامة ومن ثم يصبح من المتعذر وضع سياسة إيرادية متكاملة من الناحية الإقتصادية.

ب - *<u>التقسيم الوظيفي للميزانية</u>* :

المعيار المتبع في هذا التقسيم هو نوع الخدمة (الوظيفة) التي تؤديها الدولة والتي ينفق المال العام من أجلها بصرف النظر عن الجهة الإدارية التي تقوم به .

وعلى هذا الأساس يتم تصنيف جميع النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة طبقا للخدمات العامة المتعلقة بوظائف الدولة والتي تقوم بها مباشرة وتمولها من الإيرادات العامة .

ويمكن تعريف الوظيفة بأنها " هي مجموعة شاملة من الخدمات تؤدي إلى تحقيق هدف من الأهداف الرئيسية للدولة وتؤديها جهة أو عدة جهات حكومية .

ويشتمل التقسيم الوظيفي في الكويت على خمس وظائف رئيسية تقوم بها الدولة هي :

١ - الخدمات العامة :

والمقصود بها هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التي لابد من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة كخدمات الإدارة العامة التنظيمية والرقابية والتخطيطية والمالية إلى جانب خدمات الأمن والعدالة .

٢ - خدمات الدفاع :

وهي أحد أهم الخدمات التي تقوم بها السلطات العامة كما أنها من أولى الوظائف التي تقوم بها الدولة منذ الدولة الحارسة حيث تتولى توفير الحماية والمحافظة على كيان الدولة وثرواتها ومرافقها والأمن لمواطنيها .

٣ - الخدمات الإجتماعية :

وهي تتعلق بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين كالتعليم والصحة والتكافل الإجتماعي ، وتقوم الدولة بهذه الخدمات وقد يشاركها فيه أحيانا الأفراد

والمؤسسات الخاصة التي تعتمد على تبرعات وإعانات من المواطنين والدولة إلى جانب مواردها الذاتية .

٤ - خدمات المجتمع :

وهي خدمات ضرورية للحياة في مجتمع منظم ومتحضر كما أنها تقدم للمجتمع والأسر والأشخاص بشكل مباشر وهي تشتمل على الخدمات الإعلامية والثقافية والدينية والأسكان والمرافق .

٥ - الخدمات الإقتصادية :

وهي الخدمات التي تقوم بها الدولة وتتعلق بقطاع الأعمال فيها والتي تقدمها للمتولين للإدارة الإقتصادية للمشروعات العامة أو الخاصة ، ولو كانت هذه الخدمات جماعية أو إجتماعية طالما أنها تقوم على أساس تجاري ، وبهذا الوصف يمكن أن يندرج تحت هذه الطائفة من الخدمات ، خدمات الدولة المتعددة في مجالات الزراعة وإستخدام الثروة المعدنية ، وتوليد القوى والطاقة المحركة ، وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة .

وفي التقسيم الوظيفي للميزانية في دولة الكويت تضم الخدمات الإقتصادية ، خدمات التعدين والنشاطات الإستخراجية ، النقل والمواصلات ، الكهرباء والماء ، والخدمات التجارية والصناعية ، الزراعة والثروة السمكية التي يقدم للمواطنين والوافدين وأنشطة القطاع الخاص على حد سواء بأسعار تقل عن تكلفتها الحقيقية ، بإستثناء خدمات النقل

التي تقدم من خلال مؤسسة الخطوط الكويتية ، مؤسسة الموانىء الكويتية ، مؤسسة البترول الكويتية على أساس تجاري .

٦ - أخرى غير مصنفه :

ويندرج تحت هذه الوظيفة الأموال المدفوعة على سبيل الفائدة وتكلفة ضمان الدين العام والتحويلات ذات الطبيعة العامة لأجهزة حكومية أخرى ، وتشمل هذه الوظيفة في التقسيم الوظيفي بالمالية العامة في الكويت ، الإعتمادات التكميلية (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) والإستملاكات العامة بالإضافة إلى المصروفات ذات الصلة بتشغيل مرافق وزارة الأشغال إلى جانب نصيب الوظيفة من مصروفات ميزانية وزارة المالية - الحسابـ ـ ـات العامة - والتي تمثل التحويلات الأخرى والأنشطة المختلفة .

وتجدر الإشارة إلى أن المالية العامة في الكويت لا تنهج إجازة (إقرار) الميزانية العامة - ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية – من السلطة التشريعية على مستوى التقسيم الوظيفي وإنما يتم توزيع النفقات وفقا لهذا التقسيم ضمن المذكرة الإيضاحية لمشروع الميزانية كجداول إيضاحية الأمر الذي يتيح للسلطة التشريعية التعرف على إتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وآثارها أو بعض منها بصفة خاصة .

كما يتم وللغرض نفسه إعداد جداول إحصائية للإنفاق العام والإيرادات العامة من واقع الميزانيات العامة المعتمدة والحسابات الختامية لوحدات الإقتصاد العام (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية - ميزانيات الجهات الملحقة - ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة المستقلة) وهي أيضا تعتبر قاعدة

للبيانات التي تخدم أغراض الدراسة والبحث والتحليل ولقد تم تعميم النظام المالي والمحاسبي والذي يتم تشغيله بواسطة الحاسبات الآلية بحيث يسمح بتسجيل كافة العمليات المالية للجهات الحكومية على مستوى الوظائف الرئيسية والوظائف الفرعيـة (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة) الأمر الذي أصبح معه من السهولة بمكان الحصول على تقارير دورية وختامية عن حسابات الميزانية - المصروفات والإيرادات - الفعلية مقارنه بإعتمادات الميزانية والبيانات التاريخية لسنوات مالية ثلاث سابقة.

وكما للتقسيم الوظيفي فوائده فأيضا يشوبه بعض القصور الذي يمكن بيانه فيما يلي :

* ***<u>مزايا التقسيم الوظيفي</u>*** :

١ - يسمح بفحص إتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وتحليل آثار بعضها بصفة خاصة .

٢ - يعتبر موجزا مفيدا للبيان الذي يقدمه وزير المالية عند تقديمه مشروع الميزانية حيث يمكن مناقشة كل وظيفة على حده كما يمكن الوقوف على تطور تكلفة الخدمات في كل قطاع.

٣ - تقييم أنشطة كافة الوحدات المكونه للإقتصاد العام وبيان دورها في إقتصاد الجماعة .

٤ - إمكانية عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكثر من دولة ولعدد من السنوات وخاصة بين الدول ذات الإقتصاديات المتشابهة .

* ***<u>أوجه القصور في التقسيم الوظيفي</u>*** :

١ - يستمد التقسيم أهميته الكبرى من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات العامة المقترحة .

٢ - لا يسمح هذا التقسيم بإظهار الأشغال العامة كوظيفة مستقلة وإنما يتم توزيعها على الوظائف الأخرى المختلفة وفقا لنصيبها منها - فمثلا إنشاء المدارس تدخل تحت الخدمات التعليمية فيما تدرج المستشفيات ضمن الخدمات الصحية - وإنشاء الكباري والجسور بخدمات النقل وهكذا .

٣ - توجد بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة وتخدم أغراضا متعددة وبالتالي يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حده وهي على سبيل المثال - فوائد وتكلفة الدين العام والإعتمادات التكميلية والإستملاكات العامة .

ج – *<u>التقسيم النوعي</u>* :

ويطلق عليه أيضا التقسيم حسب البنود أو حسب طبيعة النفقة كما يستخدم أيضا مصطلح " الموازنة التقليدية " أو " موازنة البنود " حيث يكون التركيز فيها على مختلف السلع والخدمات والمعدات والتجهيزات ووسائل النقل وغيرها من النفقات التي تحتاج إليها الوحدات الحكومية في تشغيل مرافقها وتنفيذ برامجها ، ولما كانت الجهات الحكومية وإن إختلفت أنشطتها تشتري في الغالب سلع ومواد وخدمات متشابهة ، نشأت فكرة الدليل النمطي الموحد لحسابات الجهات الحكومية حيث يعطي رقم الباب والمجموعة والبند والنوع مدلولا واحدا لدى جميع الجهات .

وتقسم النفقات في الجهات الحكومية بالكويت إلى خمسة أبواب - الباب الأول - المرتبات وهو يتكون من مجموعتين والباب الثاني - هو المستلزمات السلعية والخدمات ويتكون أيضا من مجموعتين ثم الباب الثالث - ويتعلق بوسائل النقل والمعدات والتجهيزات - ويقسم إلى ثلاث مجموعات والباب الرابع - ويمثل المشاريع الإنشائية والصيانة والإستملاكات العامة والذي يتكون من ثلاث مجموعات فالباب الخامس – المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية ويبوب في ثلاث مجموعات .

أما الإيرادات فتتكون من ثمان أبواب تمثل ما تحصل عليه الدولة من ثرواتها الطبيعية ومن الضرائب ومن رسوم مقابل الخدمات التي تقدمها من خلال مرافقها التقليدية أو إيراداتها من ممتلكاتها ومنشآتها الإقتصادية - وتمثل هذه الأبواب :

- الباب الأول : النفط الخام والغاز

- الباب الثاني : الضرائب على صافي الدخل والأرباح

- الباب الثالث : الضرائب والرسوم على الممتلكات

- الباب الرابع : الضرائب والرسوم على السلع والخدمات

- الباب الخامس : الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية

- الباب السادس : إيرادات الخدمات

- الباب السابع : الإيرادات والرسوم المتنوعة

- الباب الثامن : الإيرادات الرأسمالية

وبناءا على هذا التقسيم يتم الربط عند إعداد الميزانية العامة بين ما يتم تخصيصه من إعتمادات للمصروفات أو تقدير للإيرادات وبين النوع النمطي لحسابات الميزانية .

- ***مزايا التقسيم النوعي*** :

١ - الإلتزام بالصرف في حدود ما تم الترخيص به من إعتمادات لكل نوع من النفقة وذلك طبقا للقوانين والتعليمات المالية الصادرة بشأنها .

٢ - يسهل عملية الرقابة على العمليات المالية وكشف أي أخطاء أو تلاعب .

٣ - توفير عنصر المقارنة بين بنود الإنفاق للجهة الحكومية خلال سنوات مالية مختلفة وكذلك على مستوى الجهات الحكومية .

٤ - يمكن من دراسة الآثار الإقتصادية لكل نوع من أنواع النفقات على الإنتاج والإستهلاك القوميين.

- ***عيوب التقسيم النوعي*** :

١ - يهتم التبويب بالتحقق من عدم تجاوز الجهة للإعتماد المخصص لنوع النفقة ولا يهتم بالعمل الذي تباشره الحكومة .

٢ - صعوبة قياس أداء الجهات الحكومية حيث يتم التركيز على وسيلة التنفيذ ويهمل *التنفيذ نفسه .*

٤ – التقسيمات الإقتصادية للميزانية :

أ – تدفقات ثنائية وتدفقات من جانب واحد :

وتتمثل التدفقات الثنائية في ما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات من المواطنين وبالمقابل يحصلون من الدولة على قيمة هذه السلع في شكل تدفقات نقدية ومثال ذلك السلع والخدمات التي تشتريها الدولة لأداء وظائفها والخدمات التي يؤديها الموظفين مقابل ما يحصلون عليه من رواتب بالإضافة إلى ما تبيعه الدولة من سلع وخدمات للمواطنين وبالمقابل يدفعون للدولة قيمة ما يحصلون عليه وهو ما يطلق عليها بالنفقات الحقيقية .

أما التدفقات من جانب واحد فهي تتضمن إنتقال السلع والخدمات وتدفق النقود من جانب دون أن يكون هناك إنتقال مقابل ذلك من الجانب الآخر ، ومثال ذلك - الدعم والإعانات التي تقدمها الدولة لبعض أنشطة القطاع الخاص - أو ما تتحمله من نفقات مقابل خفض تكاليف المعيشة لأصحاب الدخول الدنيا وهو ما يطلق عليها بالنفقات التحويلية :

ومن أمثلة التدفقات من جانب واحد أيضا ما يؤديه الأفراد إلى الدولة في صورة ضرائب تفرضها عليهم .

ويتميز هذا التقسيم بما يلي :

١ - يدعم هذا التبويب الإتجاه السائد للأخذ بتعدد الميزانيات بدلا من ميزانية موحدة تضم تكاليف ذات طبيعة مختلفة .

٢ - ييسر تحليل دراسة الميزانية والتعرف على تأثير النفقة العامة على الدخل القومي وعلى مستوى الإستهلاك حيث تؤدي الزيادة في النفقات الحقيقية إلى زيادة الدخل القومي في حين تساعد الزيادة في النفقات التحويلية إلى زيادة الإستهلاك بدون زيادة الدخل القومي إلا في حدود ضيقة.

٣ - يمكن بفضل هذا التبويب التعرف على تأثير النفقات العامة على مستوى الأسعار .

ب - ***تقسيم الميزانية إلى عمليات جارية وأخرى رأسمالية*** :

١ – ***العمليات الجاريه*** :

وتشمل العمليات الجاريه بالنسبة للإنفاق على السلع والخدمات والمدفوعات التحويلية التي تتصف بالإستمرار والإنتظام وتتحقق منافعها خلال السنة المالية ولا تمتد إلى سنوات مالية مقبلة كذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تتصف

بالدورية كما هو الحال في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل السلع والخدمات التي تؤديها للمواطنين .

٢ – *العمليات الرأسمالية* :

ففي شأن الإنفاق تمثل العمليات الرأسمالية المدفوعات لإكتساب أصول رأسمالية أو ما يتصل بتكوين رأس المال العيني وغالبا ما يقسم الإنفاق الرأسمالي إلى قسمين ، الأول فهو المشاريع الإنشائية والصيانة وأما الثاني فيمثل وسائل النقل والمعدات والتجهيزات كما يعتبر من الإنفاق الرأسمالي ما تدفعه الحكومة إلى الغير دون مقابل سواءا لتعويضهم عن أضرار لحقت بأصولهم أو زيادة رأسمالهم وهو ما يطلق عليه مصطلح التحويلات الرأسمالية .

بالنسبة لجانب الإيرادات فيدخل في إطار الإيرادات الرأسمالية بيع الأراضي والعقارات التي تملكها الدولة بالإضافة إلى ما تحصل عليه الدولة من قروض وتحويلات رأسمالية أو إسترداد أو أقساط قروض للقطاع الخاص .

مزايا التقسيمات الإقتصادية للميزانية ونواحي القصور فيها :

يمكن القول بصفة عامة أن التقسيم الإقتصادي للميزانية العامة كما أوضحناها تعتبر المادة الأولية التي يجب أن تتوافر تحت أيدي واضعي السياسة الإقتصادية والمالية للدولة والمسئولين عن تنفيذها وليست السياسة ذاتها .

وكما للتقسيمات العلمية مزاياها وعيوبها فإن تقييم التقسيمات الإقتصادية يتيح لنا التعرف على ما يمكن أن يقاس من آثار للميزانية العامة على النشاط الإقتصادي

بواسطة تقسيماتـــــــــــــــــه (وإن كان ذلك يتم بطريقة تقريبية) وذلك الجزء من الآثار التي يصعب قياسها .

* ***<u>مزايا التقسيمات الإقتصادية</u>*** :

١ – قياس مدى ما يسهم به الإقتصاد العام في زيادة الناتج والدخل القومي .

٢ – قياس الأهمية النسبية للإستثمارات العامة في إجمالي الإستثمارات القومية.

٣ – الوقوف على الآثار التوسعية أو الإنكماشية لنشاط الإقتصاد العام .

٤ – يمكن معرفة الوسيلة التي تحدث بها الآثار التوسعية والإنكماشية من خلال المدفوعات التحويلية الموجبة أو السالبة (الضرائب والإعانات والمنح) .

* ***<u>أوجه القصور في التقسيمات الإقتصادية</u>*** :

١ – صعوبة قياس الآثار الهامة التي تحدثها الأنشطة التنظيمية والإدارية التي تمارسها الدولة – كالمستوى العام للأسعار وأنواع السلع التي يمكن تسويقهـا أو تصديرها – على حركة المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية ، إذ أنها تحتاج إلى بيانات ومعلومات إضافية لا توفرها التقسيمات الإقتصادية .

٢ – نظرا لأن تجميع النفقات وتبويبها وفقا لأسس إقتصادية يتم بطريقة تقريبية فإن نتائج قياس آثاره على النشاط الإقتصادي إنما يتم أيضا بطريقة تقريبية .

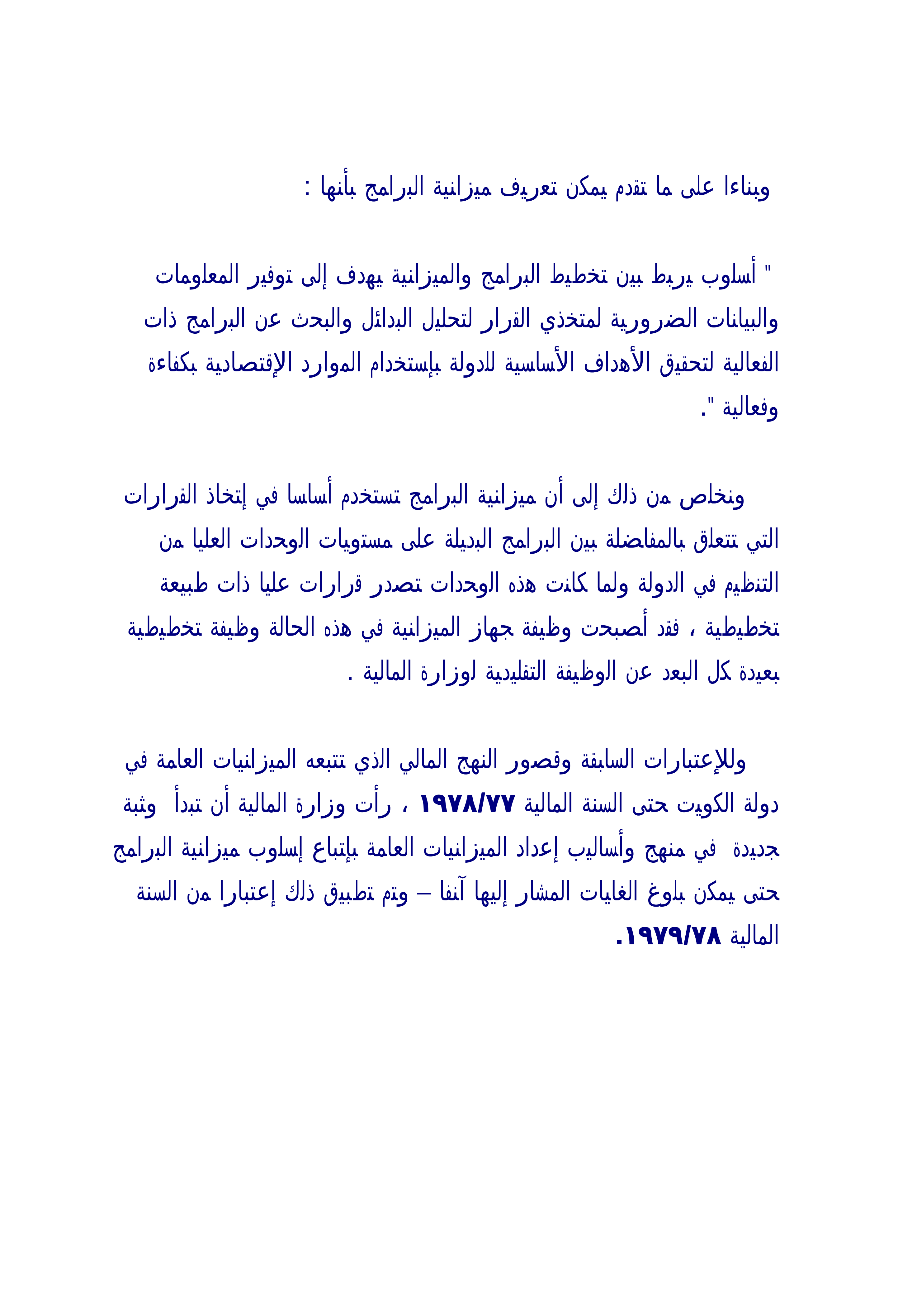
٣ – أن الغرض من التقسيم الإقتصادي هو قياس الآثار الأولية للميزانية وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للإقتصاد العام ومن كل ما تقدم ننتهي إلى أن التقسيمات الإقتصادية وحدها لها فائدة وأهمية في خدمة بعض أغراض السياسة المالية والإقتصادية وليس كل الأغرا ض شأنها في ذلك شأن التقسيمات العلمية على نحو ما سبق بيانه .

الإتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة
(ميزانية البرامج – ميزانية الآداء)

لقد سبق وأن أشرنا إلى إزدياد دور الدولة في النشاط الإقتصادي وإتساع مدى ونطاق الإقتصاد العام وإطراد تدخلها في العديد من المجالات الإنتاجية وتعاظم لمسئولياتها إزاء تنمية وتطوير الإقتصاد القومي فكان مؤدي ذلك ضرورة البحث عن طرق جديدة لتقسيمات الميزانية تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة من تطور في المجالات الإقتصادية والإجتماعية ، ومن هنا نلقي الضوء في لمحة سريعة عن كل من ميزانية البرامج ، وميزانية الأداء .

١ – *ميزانية البرامج* :

تقوم فكرة ميزانية البرامج على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة ، تحدد فيها تكلفة كل برنامج وأهدافه وتوضح أولوية كل منها وتوفير البيانات والمعلومات الكافية عن المنتج (سلعة أو خدمة) الذي تم إنجازه مقابل ما أنفق من أموال وتحليل البدائل التنفيذية لتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية .



وبناءا على ما تقدم يمكن تعريف ميزانية البرامج بأنها :

" أسلوب يربط بين تخطيط البرامج والميزانية يهدف إلى توفير المعلومات والبيانات الضرورية لمتخذي القرار لتحليل البدائل والبحث عن البرامج ذات الفعالية لتحقيق الأهداف الأساسية للدولة بإستخدام الموارد الإقتصادية بكفاءة وفعالية ".

ونخلص من ذلك إلى أن ميزانية البرامج تستخدم أساسا في إتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة على مستويات الوحدات العليا من التنظيم في الدولة ولما كانت هذه الوحدات تصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية ، فقد أصبحت وظيفة جهاز الميزانية في هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة المالية .

وللإعتبارات السابقة وقصور النهج المالي الذي تتبعه الميزانيات العامة في دولة الكويت حتى السنة المالية **١٩٧٨/٧٧** ، رأت وزارة المالية أن تبدأ وثبة جديدة في منهج وأساليب إعداد الميزانيات العامة بإتباع إسلوب ميزانية البرامج حتى يمكن بلوغ الغايات المشار إليها آنفا – وتم تطبيق ذلك إعتبارا من السنة المالية **١٩٧٩/٧٨.**

٢ – **ميزانيةا لأداء :**

يشير الواقع أنه ليس هناك تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الأداء بل يزيد من الأمر صعوبة أن تعريف ميزانية الأداء يتشابه في بعض النواحي مع تعريف ميزانية البرامج إلى الحد الذي يصل في كثير من الأحيان إلى الخلط بينهما .

ودرءا لهذا الخلط نسوق فيما يلي ما يميز بينهما :

أ – يشتمل البرنامج في حقيقته على عدد من وحدات الأداء وبالتالي تكون نفقات البرنامج هي مجموع نفقات وحدات الأداء التابعة لكل برنامج .

ب – في ميزانية البرامج تقسم النفقات العامة بين عدد من البرامج وفي ميزانية الأداء تميز النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمة على الأداء .

ج – تتجه ميزانية البرامج إلى المستقبل وموضوعها السياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة أما ميزانية الأداء فموضوعها ما تم من أداء وما أنجز من أهداف .

د – تحديد البرامج يسبق تحديد وحدات الأداء ويعتبر بمثابة الهيكل أو الإطار الذي يتم قياس الأداء تبعا له .

هـ – تعتبر إعداد ميزانية البرامج خطوة ضرورية وسابقة على إعداد ميزانية الأاء في حين أن العكس غير صحيح .

٣ – تعريف بعض المصطلحات الفنية المرتبطة بميزانية البرامج :

أ – *الوظيفة* :

" هي مجموعة شاملة من الخدمات تؤدي إلى تحقيق هدف من الأهداف الرئيسية للحكومة وتؤديها جهة أو عدة جهات حكومية ".

ب - *البرنامج* :

" هو أعلى تبويب للأعمال التي تقوم بها جهة من الجهات الحكومية في سبيل الإضطلاع بالمسئوليات الملقاه على عاتقها ، وهو يمثل مجموعات من الأنشطة المتماثلة التي تقوم بها الوحدات التنظيمية بهدف إنتاج منتج معين من المنتجات النهائية أو الخدمات ، ويعبر عنه بصيغة قابلة للقياس".

ج – *النشـاط* :

" هو تقسيم لمجموع الأعمال في برنامج معين إلى مجموعات من الأعمال المتشابهة أو المتجانسة التي تساهم في تحقيق أهداف البرنامج يطلق على كل منها نشاط . ويمثل النشاط تجميع للعمليات أو الواجبات التي تقوم بها عادة الوحدات الإدارية في المستويات الدنيا للجهة في سبيل تحقيق أهداف البرنامج وأهداف الجهة في نفس الوقت .

د – **التخطيط :**

" يعني التخطيط أساسا بتحديد الأهداف وتصور المواقف في المستقبل والتعرف على الحاجات وتقدير الأموال والموارد الضرورية وتحليل وتقييم الإتجاهات والوسائل البديلة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وفق جدول زمني محدد " .

هـ – ***الهدف*** :

" نتيجة يراد الوصول إليها في زمن محدد وبمواصفات وكميات معينة " .

و – ***الرقابة*** :

إحدى وظائف الإدارة وهي تتمثل في إخضاع وتوجيه الأنشطة كي تتمشى ومتطلبات الخطة بهدف تحقيق الأهداف المنشودة .

ز – ***الكفاءة*** :

" هي علاقة نسبية بين الكلفه والناتج أو بين المدخلات والمخرجات وتمثل المدخلات الموارد المستعملة في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة أما المخرجات فهي ما تنتجه من سلعة أو خدمة " .

ح – ***الفعالية*** :

" هي قياس ما تم إنجازه أو مقدار الأداء بالنسبة للهدف المخطط له " .

<u>المادة (٣)</u> :

" ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة بها وكذلك ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الإعتبارية المستقلة سنوية .

وتبدأ من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشىء للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من تحديد تاريخ آخر لبداية السنة المالية لها ونهايتها " .

وقبل أن نبدأ بيان الأحكام التي تضمنتها المادة وشرح ما تبنته من مبادىء يجب أن نشير إلى أن هذه المادة جاءت تنفيذا لما نصت عليه المادة "**١٣٩**" من الدستور " السنة المالية تعين بقانون " ونود أن نلفت نظر القارىء أن النص الدستوري قد عنى بمبدأ سنوية الميزانية من جهة كما حدد بأن يكون "تعيين" أي تحديد بداية ونهاية السنة المالية بقانون .

ونتناول فيما يلي الأحكام التي تضمنتها المادة ومن ثم عرض لمفهوم مبـدأ سنوية الميزانية وألإستثناءات التي يمكن ممارستها خروجا عن هذا المبدأ .

١ – <u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

أ – تطبيق مبدأ سنوية الميزانية على جميع الميزانيات العامة المكونة للإقتصاد العام .

ب – حددت المادة بداية ونهاية السنة المالية .

ج – على الرغم من عدم تعديل عبارة " وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشىء للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من ...... " . بصدور القانون رقم **١٨** لسنة **٢٠٠٠** بتعديل بداية ونهاية السنة المالية إلا أنها تعتبر قد ألغيت ضمنا بصدور القانون رقم **٢٧** لسنة **٢٠٠٠** – الوارد بيانهما فيما بعد .

٢ – مفهوم مبدأ سنوية الميزانية :

يقصد بمبدأ سنوية الميزانية ما يلي :

أ – أن يتم تقدير النفقات العامة والايرادات العامة بصفة دورية كل عام .

ب - أن يتم دراسة وإقرار والتصديق على النفقات والإيرادات المدرجة بالميزانية العامة بواسطة قانون سنوي يصدر من السلطة التشريعية .

جـ - أن تلتزم الحكومة بإنفاق مبالغ النفقات بالميزانية وتحصل الإيرادات الواردة فيها في فترة تنفيذها أي خلال السنة المالية للميزانية .

وحتى لا يتعارض إعداد الميزانية وفقا لمبدأ السنوية والمشروعات التي تحتاج تنفيذها لأكثر من سنة مالية يتم تقدير التكلفة الكلية لتلك المشروعات خلال سنوات تنفيذها وتدرج بجداول الميزانية العامة للموافقة عليها من السلطة التشريعية مما يسمح من

الناحية القانونية بالإرتباط والتعاقد على تنفيذ تلك المشروعات على أن يدرج ضمن الميزانية السنوية الإعتمادات التقديرية الذي يجوز صرفها فعلا خلال هذه السنة .

وكما هو واضح من نص الفقرة الثانية من المادة أن السنة المالية وهي إثنى عشر شهرا ليس بالضرورة أن تتوافق مع السنة التقويمية (السنة الميلادية) بل قد تكون السنة المالية أقل أو أكثر من إثنى عشر شهرا وفيما يلي نورد الإستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية .

٣ – الإستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية :

تعد بعض الدول ميزانيتها عن سنتين كما يلجأ البعض إلى إعدادها عن أقل من سنة - ويأخذ على المنهج الأول أنه إلى جانب عدم الدقة في التنبؤ بالعوامل المؤثرة على النفقات أو الإيرادات خلال فترة الأربعة والعشرون شهرا المقبلة وخاصة بالنسبة للدول النامية والدول التي تعتمد على النفط كأحد أهم مصادر تمويل نفقاتها ، فإن ذلك يضعف أيضا من رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية ويرجىء تقييم آداء نشاط الإقتصاد العام لفترة طويلة .

أما في حالة إعداد الميزانية العامة لأقل من سنة فإنه على الرغم من الدقة في التنبؤ لكل من النفقات والإيرادات إلا أنها ستؤدي إلى الضعف والقصور بتنفيذ برامج ومشروعات الدولة الأمر الذي قد لا يتحقق معه الأهداف الإقتصادية والإجتماعية .

وقد تضطر بعض الدول إلى الخروج على مبدأ سنوية الميزانية بصورة مؤقتة كما هو الحال عند الرغبة في تعديل السنة المالية .

ولقد تم تغيير السنة المالية في الكويت أكثر من مرة حيث أعدت أول ميزانية تقديرية لدولة الكويت في السنة المالية **١٩٥٥** وبدىء العمل بها من أول يناير **١٩٥٥** إلى آخر ديسمبر من نفس السنة .

وفي عام **١٩٦٠** إستحدث المرسوم بالقانون رقم **(١)** لسنة **١٩٦٠** بقواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي تعديلا في السنة المالية فجعلها تبدأ من أول إبريل من كل سنة وتنتهي في آخر مارس من السنة التالية ولقد ترتب على ذلك أن تم العمل بميزانية **١٩٥٩** لمدة **١٥** شهرا لتنتهي في **٣١** مارس لكي تبدأ السنة المالية لميزانية **١٩٦١/٦٠** إعتبارا من أول إبريل بدلا من أول يناير .

ونتيجة للطريقة التي تمارس بها السلطة التشريعية ولجنتها المالية والإقتصادية لإختصاصاتهـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـا
لا يتم إقرار الميزانية إلا في الإسبوع الثاني أو الثالث من شهر يوليو وهو ما يتوافق مع ما قبل فض الدورة النيابية بفترة وجيزة الأمر الذي يترتب عليه أن تعمل الحكومة من أول إبريل وحتى إعتماد الميزانية الجديدة بميزانية السنة السابقة ، لذلك صدر القانون رقم **(٤)** لسنة **١٩٧٦** في **٢٤** يناير **١٩٧٦** ونص في مادته الأولى على " السنة المالية إثنى عشر شهرا تبتدىء من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من كل سنة " وعلى ذلك أعتبرت السنة المالية **١٩٧٦/٧٥** خمسة عشـ ـرة شهرا .

ولقد سار على نفس النهج المرسوم بالقانون رقم **(٣١)** لسنة **١٩٧٨** الذي نحن بصدده ، حتى أن الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة لجأت إلى تعديل قوانين إنشائها لتتوافق بداية ونهاية سنتها المالية مع بداية ونهاية السنة المالية التي نص عليها
المرسوم بالقانون ، وبتاريخ **٢٠٠٠/٤/٣** صدر القانون رقم **(١٨)** لسنة **٢٠٠٠** بتعديل بعض أحكام القانون رقم **(٣٠)** لسنة **١٩٦٤** بإنشاء ديوان المحاسبة والمرسوم بالقانون



رقم **(٣١)** لسنة **١٩٧٨** بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي حيث نص في مادته الثانية :

" تبدأ السنة المالية من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي ، وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشىء للإدارة العامـــــــــة أو الهيئة أو المؤسسة العامة مع تحديد تاريخ آخر لبداية السنة المالية لها ونهايتها ".

فيما نصت المادة الثالثة منه على :

" إستثناءا من أحكام المادة الثانية من هذا القانون تنتهي السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠ في ٣١ /٢٠٠١/٣ " . وعليه تكون ميزانية السنة المالية **٢٠٠١/٢٠٠٠** هي **٩** شهور فقط .

وبتاريخ **٢١** يونيو **٢٠٠٠** ولتوحيد السنة المالية في ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة مع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية صدر القانون رقـــــــــــــــــــم **٢٧** لسنة **٢٠٠٠** حيث نص في مادته الأولى على :

" يلغى كل نص ورد في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة يحدد تاريخ بداية ونهاية السنة المالية على نحو مغاير للسنة المالية للدولة " .

ولقد جاء هذا التعديل لما لوحظ من عدم ملاءمة بدء ميعاد السنة المالية من أول يوليو من كل عام وذلك بالنظر لقرب إنتهاء دور الإنعقاد العادي لمجلس الأمة في

هذا الوقت وهو ما لا يسمح لأعضاء المجلس بدراسة الميزانيات العامة للدولة دراسة كافية مما أدى إلى صدور الميزانيات في أغلب الأحيان بعد الأول من يوليو أي بعد بداية السنة المالية الجديدة .

<u>المادة (٤)</u> :

" تشكل بقرار من وزير المالية لجنة عليا للميزانية برئاسته لمناقشة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية على أن يمثل فيها ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط بالإتفاق مع الوزير المختص " .

وتتضمن المادة سالفة الذكر بعض الأحكام التي نوردها فيما يلي :

١ – تشكل لجنة عليا للميزانية بقرار من وزير المالية يعهد إليها مناقشة ودراسة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية .

٢ – تكون اللجنة برئاسة وزير المالية ويمثل فيها أعضاء من كل من ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط بالإتفاق مع الوزير المختص في كل منهما .

وفي الغالب تشكل لجنة فرعية منبثقة من اللجنة العليا للميزانية برئاسة وكيل وزارة المالية وعضوية كل من :

١الوكيل المساعد لشئون الميزانية العامـ ـة – وزارة الماليـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـة
٢الوكيل المساعد لشئون البرامج والمتابعة – وزارة التخطيط
٣الوكيل المساعد لشئون التخطيـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـط – وزارة التخطيط

٤الوكيل المساعد لشئون الإدارة والتنظيم والميزانية – ديوان الخدمة المدنية

ونظرا لأن إعداد مشروع الميزانية العامة إنما ينطوي على عمل تقديري بفترة مستقبلية تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة ، فإن نقطة البدء في العمل الذي تقوم به اللجنة هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها في خلال الفترة المقبلة التي تغطيها الميزانية ومن ثم وضع تصور عام لما يمكن أن تكون عليه تقديرات النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات ، وأخيرا تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات على أن يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين من التقديرات والتي تعكس عملا تحليليا للإنفاق العام وللإيراد العام على مكونات كل منهما وذلك وفق عدد من البدائل أو السيناريوهات والتي تعرض نتائجها تباعا على مجلس الوزراء للبحث والدراسة ومن ثم إختيار المكونات الأكثر صلاحية في الجانبين (النفقات – الإيرادات) بما يتمشى والتوجهات الأساسية للسياسة المالية العامة للدولة (وهو ما يطلق عليه الإطار العام للميزانية) .

وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر القانون رقم "**٦٧**" لسنة **١٩٩٦** بتاريخ **٨** أكتوبر **١٩٩٦** ونشر في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) بتاريخ **١٣** أكتوبر **١٩٩٦** بتعديل تسمية ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية وإضافة إختصاصات أخرى حيث نص في مادته الأولى على :

" يستبدل بإسم ديوان الموظفين الوارد في المرسوم الأميري رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠ المشار إليه وأينما ورد في القوانين واللوائح إسم (ديوان الخدمة المدنيـــة) " .

كما نصت المادة الثانية منه على :

يضاف إلى الفقرة الأولى من المادة **(٢)** من المرسوم الأميري رقم (**١٠**) لسنة **١٩٦٠** المشار إليه البندان التاليان :

- ***عاشرا*** :

" وضع النظم الخاصة بمتابعة أعمال الجهاز الإداري ومعالجته الشكاوي بهدف الكشف عن المخالفات والمعوقات التي قد تظهر عند تنفيذ قوانين ونظم الخدمة المدنية وإقتراح الوسائل اللازمة لتفاديها " .

- ***حادي عشر*** :

" رسم سياسات التطوير الإداري وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها وتقديم المعونة الفنية بما يكفل رفع كفاءة الأداء والإرتقاء بمستوى الخدمات العامة للمواطنين في إطار السياسة العامـة للدولة " .

الجانب التحضيري للميزانية العامة

قبل أن نخوض في مواد المرسوم بالقانون المتعلقة بإعداد ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بجانبيها الإيرادات العامة والنفقات العامة نشير في عجاله إلى الإعتبارات التي يلزم العمل على تحقيقها في إطار القواعد الفنية التي سبق الإشارة إليها (وحدة الميزانية

– الشمولية – سنوية الميزانية --- الخ) وذلك حتى يمكن تحقيق الغاية المرجوة منها ، تلك الإعتبارات نوجزها فيما يلي :

١ – أن يراعى في الجداول الرئيسية للميزانية تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الإيرادات والفائض أو العجز وكيفية التصرف في الفائض وأسلوب تغطية العجز إذ أن ذلك ييسر التعرف على السياسة الإقتصادية والمالية للدولة.

٢ – ترتيب الحاجات العامة والأولويات الإجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة .

٣ – رفع مستوى الكفاءة الإدارية عن طريق ترشيد النفقات الإدارية ، بما يحقق تلك الكفاءة .

٤ – مراعاة الدقة في إعداد التقديرات بحيث تكون معبرة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الإحصائية الدقيقة والمعلومات الصحيحة .

وسنلاحظ عند إستعراضنا لمواد المرسوم بالقانون أن المشرع قد أناط للسلطة التنفيذية إعداد مشروع الميزانية بإعتبارها السلطة التي تهيمن علـى مصالح الدولة وترسم السياسة العامة للحكومة وتتابع تنفيذها وتشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية (المادة "**١٢٣**" من الدستور) .

وبحكم درايتها بمجريات الإقتصاد الوطني وتطوراته وبما يتوفر لديها من معلومات وبيانات تستطيع أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ أساسا للإيرادات العامة ، وكما أنها دون غيرها على معرفة تامة بما تتطلبه الإدارات المختلفة من الإنفاق

لذلك كانت هي المسئولة عن تقدير ووضع ميزانية المصروفات ، ولما كانت وزارة المالية هي الجهة الممثلة للسلطة التنفيذية بحكم المرسوم الصادر في **١٩٨٦/٨/١٢** في شأن وزارة المالية ، فقد منحها المرسوم بالقانـــــــــــــــــــــــون **٣١** لسنة **١٩٧٨** ووزيرها السلطات والصلاحيات التي تمكنها من مباشرة الإشراف على شئون الخزانة العامة للدولة كما حدد المسئوليات الملقاه على عاتقها أمام السلطة التنفيذية .

ونواصل فيما يلي ما بدأنا به من شرح لمواد المرسوم بالقانون "**٣١**" لسنة **١٩٧٨** .

<u>الباب الثاني</u>

<u>ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية</u>

<u>الفصل الأول : إعداد الميزانية</u>

<u>الفرع الأول : تقدير الإيرادات</u>

<u>المادة (٥) :</u>

" تعد الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية التقديرات المبدئية للإيرادات طبقا للتعليمات التي يصدرها وزير المالية ، وتبلغ هذه التقديرات إلى وزارة المالية في الميعاد الذي تحدده ".

فإذا تأخرت أي جهة في تقديم مشروعها لتقديرات الإيرادات عن الميعاد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها تقدير هذه الإيرادات إهتداء بالإيرادات المحققة خلال السنوات المالية الأخيرة مع مراعاة الظروف والمتغيرات التي تؤثر في هذا التقدير .

__الأحكام الواردة بالمادة :__

١ – تختص الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد التقديرات المبدئية للإيرادات على أن يكون ذلك وفقا للأسس والقواعد التي يتضمنها تعميم وزير المالية بشأن إعداد تقديرات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

٢ – تخطر الجهات سالفة الذكر وزارة المالية بالتقديرات المبدئية للإيرادات في الميعاد المحدد بالتعميم المشار إليه بالفقرة السابقة .

٣ – في حالة تأخر أية جهة في تقديم تقديراتها الخاصة بالإيرادات عن الميعاد المحدد تتولى وزارة المالية بنفسها تقدير تلك الإيرادات مع الإسترشاد بما حققته الجهة من إيرادات خلال السنوات المالية الأخيرة مع ألأخذ في الإعتبار كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بأية ظروف أو متغيرات يمكن أن تؤثر في التقدير .

- ***__إيضاحات__*** :

١ – أن المشرع لم يحدد ميعاد تقديم الجهات لمشروع ميزانيتها عن التقديرات وإنما ترك الباب مفتوحا أمام وزارة المالية تحقيقا للمرونه التي تمكنها من تنظيم العمل والإنتهاء من مراحل دراسة مشاريع ميزانيات الجهات وإعداد مشروع الميزانية

متكاملا وتقديمه إلى مجلس الوزراء في الوقت الذي يسمح بعرضه على السلطة التشريعية في الموعد الدستوري .

٢ – أن التعليمات التي تصدرها وزارة المالية في شأن تقدير الإيرادات تتناول بصورة إجماليـــــــــــــــــــة ما يلي:

أ - أن يكون التقدير على أسس علمية مع الإسترشاد بالبيانات الإحصائية عن الإيرادات المحصلة في السنوات السابقة والمنتظر تحصيله خلال السنة المالية الجارية .

ب - مراعاة ما يمكن تحصيله من إيرادات غير محصلة من سنوات مالية سابقة وواجبه التحصيل عن خدمات أديت فعلا .

جـ - أن يؤخذ في الحسبان العوامل التي تؤثر على معدل نمو الإيرادات سواء كانت إقتصادية أو إجتماعية أو أمنية .

د - أن يتم التقدير وفق معايير ومعدلات من واقع العناصر الأساسية المرتبطة بطبيعة الإيراد ، مثال ذلك (عدد المترددين على المراكز الصحية والمستشفيات - والرسوم المحصلة منهم - إنشاء مناطق سكنية جديدة - وتأثيرها على إيراد إستهلاك الكهرباء والماء حجم الواردات وزيادة التعريفة الجمركية – تقييد منح الزيارة أو الإقامة أو تيسيرها للوافدين ...... الخ) .

هـ - لم تحدد المادة أيضا عدد السنوات المالية الأخيرة التي يمكن أن تلجأ إليها وزارة المالية لتقدير إيرادات الجهة في حالة تولي وزارة المالية بنفسها تقدير إيرادات الجهة عند تأخرها فإنها تأخذ في حسبانها ما يكون قد صدر من قوانين أو قرارات أو مراسيم يترتب عليها تحصيل إيرادات جديدة أو زيادة في حصيلة الإيرادات القائمة .

ز - نظرا لما تخضع له الإيرادات التي تقدرها الوزارات والإدارات الحكومية من بحث ودراسة وتدقيق من وزارة المالية بإعتبارها الجهة التي تتولى التقديرات النهائية للإيرادات فقد أطلق عليها المشرع مصطلح التقديرات المبدئية .

<u>مادة (٦) :</u>

" تبحث وزارة المالية التقديرات المبدئية للإيرادات المشار إليها في المادة السابقة وتعد التقديرات النهائية للإيرادات ".

<u>الأحكام الواردة بالمادة :</u>

- تختص وزارة المالية بإعداد التقديرات النهائية للإيرادات ويدخل في سلطتها تعديل التقديرات المبدئية للإيرادات في ضوء المعلومات المتاحه والمتوفرة لديها إستنادا إلى الأسس والقواعد المقررة في هذا الشأن .

<u>إيضاحات :</u>

ينطوي مفهوم إعداد التقديرات النهائية أيضا بخلاف دراسة التقديرات المبدئية للإيرادات التي يطلق عليها الإيرادات الذاتية للوزارات والإدارات الحكوميـــــــــــــــة ، وما يطلق عليها الإيرادات غير النفطية ، ما تقوم به وزارة المالية إلى تقدير الإيرادات النفطية على ضوء قرارات منظمة الأوبك في تحديد حصص الإنتاج لكل دولة من دول المنظمة ثم التنبؤ بما يمكن أن يكون عليه سعر برميل النفط خلال السنة المالية القادمة وسعر الصرف المتوقع للدولار ، وكما هو معروف بأن الإيرادات النفطية تمثل ما يزيد عن **٨٠**% من إجمالي الإيرادات العامة ، كما يستلزم الأمر من وزارة المالية في إطار تدبير الموارد اللازمة لمواجهة النفقات العامة إلى اللجوء إلى الضرائب كإيرادات سيادية للدولة أو إلى القروض كإيرادات إئتمانية للدولة مع توفير الآليات القانونية لكل منها .

<u>المادة (٧)</u> :

" يشمل التقدير جملة الإيرادات موزعة على أبوابها المختلفة أما نفقات التحصيل فتدرج ضمن تقديرات المصروفات " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – يجب أن تكون تقديرات الإيرادات شاملة لجملة تقديرات الإيرادات بمعنى أن يراعى عدم تخفيضها بنفقات تحصيلها المتوقعة .

٢ – أن تدرج النفقات المقدرة لتحصيل الإيرادات ضمن تقديرات المصروفات .

٣ – توزع جملة تقديرات الإيرادات على أبوابها المختلفة .

إيضاحات :

١ – أرسى المشرع حين صياغة هذه المادة قاعدة هامة وهي الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات إيرادات الميزانية وكافة تقديرات النفقات على نحو لا يظهر معه في الميزانية سوى الرصيد دائنا إذا زادت الإيرادات عن النفقات ومدينا في الحالة العكسية وترتبط هذه القاعدة إرتباطا وثيقا بقاعدة العمومية أو شمولية الميزانية التي تقضى بأن تشمل وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة دون إجراء مقاصة بين الاثنين وترتبط هذه المادة أيضا بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات والتي تعـ ـني إلا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات ، وبالطبع فإن كلا من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الإنفاق يدرج في الميزانية طبقا لقاعدة الشمولية .

٢ – من الواضح أن مبدأ المرونه الذي سلكه المشرع في صياغة مواد القانون قد أمتدت بطبيعة الحال لهذه المادة حيث أنها لم تحدد ما هي أبواب الإيرادات .

٣ – أن المادة بهذه الصياغة وهذا الحكم تتيح للسلطة التشريعية الرقابة على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل الإيرادات والنفقات العامة سواء على مستوى الدولة أو على مستوى كل جهة على حده .

٤ – من الطبيعي لكي تتوصل الجهة إلى تقدير إيرادات كل باب من ألأبواب أن تبدأ من أصغر وحدة حسابية لكل نوع من أنواع الإيرادات العامة وفق ما ورد في الدليل النمطي للحسابات للجهات الحكومية .

مادة (٨) :

" تحدد من جملة الإيرادات المقدرة نسبة مئوية تضاف إلى إحتياطي الأجيال القادمة ويضاف إلى الإحتياطي العام صافي الإيرادات الناتجة عن إستثماره وإيرادات الأموال الأخرى المستثمرة بعد أن يقتطع من ذلك النسبة المئوية المقرر إضافتها إلى إحتياطي الأجيال القادمة" .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – إقتطاع نسبة مئوية من جملة الإيرادات المقدرة لإضافتها إلى إحتياطي الأجيال القادمة .

٢ – يضاف إلى المال الإحتياطي العام صافي الإيرادات الناتجة عن إستثمارة وإيرادات الأموال الأخرى المستثمرة التي لم ترصد بالميزانية العامة وذلك بعد إقتطاع النسبة المئوية المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .

- إيضاحات :

١ – لم تحدد المادة النسبة المئوية المقرر إستقطاعها لحساب الأجيال القادمة تحقيقا للمرونه التي قد تفرضها المتغيرات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية .

٢ – أنشىء المال الإحتياطي العام بموجب نص المادة الخامسة من المرسوم بالقانون (١) لسنة ١٩٦٠ بقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي والتي جاء فيها :

" يخصم من مجموع الإيرادات المقدرة نسبة مئوية ، تحدد كل سنة بمرسوم ، تضاف إلى المال العام الإحتياطي – ويحدد القانون طرق إستثمار المال الإحتياطي ، وكيفية التصرف فيه " .

٣ – تم تكوين إحتياطي الأجيال القادمة بموجب القانون رقم "١٠٦" لسنة ١٩٧٦ حيث نص في مادته رقم (١) " تقتطع سنويا إعتبارا من السنة المالية ١٩٧٧/٧٦ نسبة قدرها ١٠% (عشرة في المائة) من الإيرادات العامة للدولة .

ونصت المادة الثانية على يفتح حساب لتكوين إحتياطي بديل للثروة النفطية يسمـى (إحتياطي الأجيال القادمة) ترصد فيه تلك الأموال ، وتستثمر وزارة المالية تلك الأموال ، ويضاف عائد إستثماراتها إلى هذا الحساب.

وتضم نسبة قدرها ٥٠% (خمسين في المائة) من المال الإحتياطي العام للدولة الموجود عند العمل بهذا القانون إلى هذا الحساب .

وتنص المادة الثالثة على " لا يجوز خفض النسبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون أو أخذ أي مبلغ من إحتياطي الأجيال القادمة " .

٤ – تتمثل روافد إحتياطي الأجيال القادمة في :

أ – ما يتم إستقطاعه من إيرادات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بموجب النسبة التي يتم تحديدها بقانون ربط الميزانية ويعتبر المبلغ المخصص في هذه الحالة تقديري أما المبلغ الفعلي الذي يضاف إلى إحتياطي الأجيال القادمة فهو ما يتم إستقطاعه بنفس النسبة من الإيرادات الفعلية المحصلة كما تظهر في الحساب الختامي لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

ب – ما يتم إستقطاعه من صافي الإيرادات الناتجة عن أستثمار الإحتياطي العام للدولة .

جـ – ما يتم إستقطاعه من إيرادات الأموال الأخرى المستثمرة والتي لم ترصد بالميزانية العامة والتي كانت تمثل وقت صدور المرسوم بالقانون المبالغ المتحصلة من شركات النفط الأجنبية من واقع إقراراتها الضريبية .

د - الإيرادات الناتجة عن إستثماراته.

- بعد صدور القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٢ بإنشاء الهيئة العامة للإستثمار إنتقلت مهام إستثمار المال الإحتياطي العام والأموال المخصصة لإحتياطي الأجيال القادمة إلى الهيئة حيث نصت المادة الثانية من القانون سالف الذكر على :

" غرض الهيئة أن تتولى بإسم حكومة الكويت ولحسابها إدارة إستثمار المال الإحتياطي العام للدولة ، والأموال المخصصة لإحتياطي الأجيال القادمة ، وغير ذلك من الأموال التي يعهد بها وزير المالية إلى الهيئة لإدارتها " .

٥ – تتمثل روافد المال الإحتياطي العام من :

أ - ما يسفر عنه الحساب الختامي لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية من فائض .

ب - ما يؤول إليه من الحسابات الختامية للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة وفق ما ينص عليه قوانين ربط ميزانياتها وبما لا يتعارض مع قوانين إنشائها .

جـ – إيرادات الأموال الأخرى المستثمرة والتي لم ترصد بالميزانية بعد خصم النسبة المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .

د – صافي الإيرادات الناتجة عن إستثماره بعد إستقطاع النسبة المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .

٦ – يستثمر المال الإحتياطي العام في أوجه الإستثمار المختلفة محليا وخارجيا .

- الفرع الثاني -

تقدير المصروفات

مادة (٩) :

" تعد الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية تقديرا لمصروفاتها تقدمه إلى وزارة المالية ، في الميعاد الذي تحدده هذه الوزارة ، ويبين هذا التقدير توزيع المصروفات على أبوابها المختلفة طبقا للتعميمات التي يصدرها وزير المالية .
وتقوم وزارة المالية بإرسال نسخة من تقديرات الجهات المشار إليها إلى وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية ليقوم كل منهما في حدود إختصاصه بدراستها من الناحية الفنية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – تختص كل جهة من الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد تقديرات مصروفاتها على أن تلتزم بعدم تأخير تقديمها إلى وزارة المالية عن التاريخ المحدد بتعليماتها .

٢ – تعد كل جهة من الجهات السابقة تقديرات المصروفات موزعة على أبوابها المختلفة مع الإلتزام بالقواعد والتعليمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن.

٣ – ترسل وزارة المالية إلى كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية نسخة من تقديرات الجهات المذكورة ليتولى كل منهما في حدود إختصاصه دراستها من الناحية الفنية .

<u>إيضاحات :</u>

١ – لم تحدد المادة الميعاد الذي تلتزم فيه الجهات بإرسال تقديرات مصروفاتها إلى وزارة المالية وترك ذلك للتعليمات التي تصدرها هذه الوزارة تحقيقا للمرونه التي سبق وأشرنا إليها .

٢ – لم تسمي المادة أبواب المصروفات المختلفة حتى لا يترتب على تحديد مسمياتها قيدا على وزارة المالية في مواكبة التطوير والحديث في تبويب الميزانية وتقسيماتها والتي أشارت إليها المادة الثانية من المرسوم بالقانون محل البحث .

٣ – تتضمن التعليمات التي تصدرها وزارة المالية أهم توجهات السياسة المالية والإقتصادية والتي تتمثل في الخطوط الرئيسية التالية :

أ – إتباع سياسة مالية تعتمد على الميزانية التنموية وتنشيط الإقتصاد في آن واحد .

ب –إصلاح الهيكل الإقتصادي وتنمية الإيرادات غير النفطية .

ج – ضغط وترشيد النفقات إلى أقل حد ممكن على ألا يؤثر ذلك على قدرة تنفيذ الجهات لبرامجها التي تسعى إلى إنجازها لتحقيق أهدافها ضمن الخطة الموضوعة .

٤ – تتمثل الدراسة الفنية التي تقوم بها وزارة التخطيط لتقديرات مصروفات الباب الرابع – المشاريع الإنشائية والصيانة والإستملاكات العامة في :

أ – دراسة المشاريع الإنشائية المقترحة من الجهات الحكومية والإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة وتقييمها في ضوء الخطة العامة للدولة وتوجهات اللجنة العليا للميزانية .

ب – إعداد دراسات الجدوى الإقتصادية للمشاريع الإنشائية وبحث أولويات إقرارها تنفيذا لسياسة الدولة من حيث مدى حاجتها إليها ومتطلبات تنفيذ كل من المشاريع الجديدة والجاري إستكمالها خلال السنة المالية محل التقدير .

ج – التحقق من إلتزام الجهات بالتعليمات التي تصدرها وزارة المالية في هذا الشأن.

٥ – تتمثل الدراسة الفنية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية لتقديرات مصروفات الباب الأول - المرتبات - في :

أ – مراجعة الوظائف المقترحة المدرجة بمشاريع ميزانيات الجهات عددا ونوعا وكل ما يقرر للموظفين من درجات ومرتبات نقدية ومزايا عينية بما يتفق مع القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لشئون التوظف .

ب – التحقق من أن تقديرات الجهة تتناسب مع حجم نشاطها وإحتياجاتها الفعلية لتحقيق أهدافها وفي ضوء السياسة العامة للدولة وتوجهات اللجنة العليا للميزانية .

ج – التحقق من إلتزام الجهات بما تصدره وزارة المالية من تعليمات في هذا الشأن.

المادة (١٠) :

" تقوم وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإبلاغ نتائج دراساتهما الفنية وملاحظاتهما إلى وزارة المالية في المواعيد التي تحددها هذه الوزارة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – تقوم كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإخطار وزارة المالية بنتائج دراستهما الفنية وملاحظاتهما .

٢ – تلتزم كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإبلاغ وزارة المالية بنتائج دراستها الفنية وملاحظاتها دون تأخير عن المواعيد التي تحددها بتعليماتها .

إيضاحات :

١ – لم تحدد المادة المواعيد التي يجب أن تلتزم بها وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية لإفساح المجال أمام وزارة المالية لمواجهة أية متغيرات أو ظروف عند التطبيق .

٢ – الواقع التطبيقي يشير إلى أن كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية يتوليان الدراسة الكاملة الفنية والمالية (تخصيص الإعتمادات المالية في حدود الإطار العام للميزانية) لتقديرات مصروفات الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة والإستملاكات العامة والباب الأول -المرتبات - للوزارات والإدارات الحكومية -ويرسل إلى وزارة المالية في شكله النهائي .

مادة (١١) :

" إذا تأخرت أية جهة في تقديم تقديراتها أو نتائج دراستها الفنية وملاحظاتها عن الموعد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها بعد إخطار الجهة المختصة ، تقدير المصروفات إهتداء بميزانية السنة المالية الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها خلال السنة المالية ، والأخذ بالإعتبارات الأخرى التي يؤسس عليها تقدير المصروفات" .

<u>الأحكام الواردة بالمادة :</u>

١ – تتولى وزارة المالية بنفسها - في حالة تأخر أية جهة في تقديم تقديرات مصروفاتها عن الموعد المحدد - تقدير المصروفات بعد إخطار الجهة المتأخرة بذلك .

٢ – تتولى وزارة المالية - في حالة تأخر أي من وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية في تقديم نتائج دراستها الفنية وملاحظاتها عن تقديرات مصروفات الجهات المرسلة إليها من قبل وزارة المالية عن الموعد المحدد – تقدير مصروفات تلك الجهات بعد إخطار الجهة المتأخرة .

٣ – تسترشد وزارة المالية في تقديراتها بإعتمادات المصروفات بميزانية السنة المالية الجاريه ، وما يكون قد طرأ عليها من تعديلات ، وحالة الصرف الفعلي في ضوء ظروف تنفيذ الميزانية كما يؤخذ في الإعتبار مختلف العوامل والإعتبارات الأخرى التي إستجدت والتي تمكن من دقة التقديرات .

<u>إيضاحات :</u>

١ – في حالة تأخر وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية عن تقديم نتائج الدراسات الفنية وملاحظاتها على تقديرات مصروفات أية جهة فإن وزارة المالية تسترشد عندما تتولى بنفسها إعداد تقديرات مصروفات الجهة على التقديرات التي تقدمت به الجهة ضمن مشروع ميزانيتها لوزارة المالية الذي سبق وأرسلت منه نسخة لكل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية كما أشارت إليه المادة (٩) من هذا المرسوم بالقانون ، ويكون الإهتداء بميزانية السنة المالية الجاريه مقتصرة

على تأخر الجهة نفسها عن إرسال تقديرات مصروفاتها لوزارة المالية وبالتالي لن تصل إلى كل من وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية .

٢ – التعديلات التي أشارت إليها المادة والتي تكون قد أدخلت على إعتمادات مصروفات الجهة خلال السنة المالية تتمثل فيما يكون قد صدر من قوانين بإعتماد إضافي لأية باب من أبواب المصروفات أو النقل من الإعتماد التكميلي العام على مستوى أبواب الميزانية كما قد تكون تلك التعديلات تمت بين أنواع وبنود ميزانية الجهة وبين برامجها .

٣ – يمثل الأخذ بالإعتبارات الأخرى التي يؤسس عليها تقديرات المصروفـات ،

المصروفات - الحتمية - كالعقود التي أبرمتها الجهة مع الغير وكذلك التغيرات المتعلقة بحقوق الموظفين كالعلاوات الدورية والترقيات الحتمية – وكذلك الحال بالنسبة للمصروفات الدورية المرتبطة إرتباطا مباشرا بنشاط الجهة وهذا على سبيل المثال .

مادة (١٢) :

" تبحث وزارة المالية تقديرات المصروفات على أساس الدراسات الفنية والملاحظات المتعلقة بها وتعد التقديرات النهائية للمصروفات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – وزارة المالية هي الجهة المسئولة عن بحث ودراسة تقديرات المصروفات المقدمة من مختلف الجهات مستندة في ذلك إلى الدراسات الفنية والملاحظات المتعلقة بها.

٢ – تتولى وزارة المالية إعداد التقديرات النهائية للمصروفات .

إيضاحات :

١ – على وزارة المالية عند بحث ودراسة تقديرات المصروفات مراعاة الدقة في إعداد التقديرات وفقا للأسس والقواعد المنظمة لذلك ، ونتائج وملاحظات ما تم من دراسات فنية بكل من وزارة المالية - شئون الميزانية العامة - ووزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية في هذا الشأن ، وتحقيق الربط والتوافق بين مختلف مجموعات المصروفات بالجهات الحكومية ، لتحقيق الأهداف المطلوب تنفيذها خلال السنة المالية محل التقدير .

٢ – ينسحب مفهوم التقديرات النهائية للمصروفات أيضا على تقدير الحد الأقصى للإنفاق على مستوى ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بما في ذلك تقدير الإعتماد التكميلي لأبواب الميزانية مع مراعاة أن يكون ذلك كله في حدود ما تم إقراره في الإطار العام للميزانية .

الفصل الثاني

إقرار الميزانية وإصدار قانون بإعتمادها

مادة (١٣) :

" يعد وزير المالية مشروع الميزانية ، كما يعد بيانا يتضمن عرضا عاما للأسس التي بنى عليها المشروع وتحليلا لما يهدف إليه " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - يختص وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية في شكله النهائي مصحوبا ببيان مالي وإقتصادي .

٢ - يتضمن البيان الأسس التي بني عليها مشروع الميزانية ، وتحليلا لما يهدف إليه في كافة المجالات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية .

إيضاحات :

١ – إن بيان وزير المالية هو تقرير مالي وإقتصادي يعده وزير المالية يبين فيه الأسس التي أعد عليها مشروع الميزانية والأبعاد والأهداف الإجتماعية والإقتصادية والسياسية لهذا المشروع بإعتباره خطة لسنة مالية مقبلة .

٢ – يتناول البيان بالتحليل ما يلي :

أ – الأوضاع المالية والإقتصادية وتوقعات تطورها .

ب – مؤشرات الأداء الإقتصادي من حيث الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي وتوزيع الناتج المحلي حسب النشاط الإقتصـادي (القطاع النفطي والقطاع الغير النفطي) .

جـ - التطورات النقدية والمصرفية من حيث السياسة النقدية وتطور المجاميع النقدية والمصرفية وأدوات الدين العام .

د – توجهات السياسة المالية والإقتصادية سواء ما يتعلق منها بإعادة هيكلة النظام المالي للدولة أو إعادة هيكلة الإقتصاد المحلي .

هـ – إلقاء الضوء على الملامح الرئيسية لمشروع الميزانية بتحليل إيرادات ومصروفات الوزارات والإدارات الحكومية .

و – إيضاح الظروف الإقتصادية العالمية وأثرها على سياسة إنتاج وتسعير النفط وتوجهات السياسة العامة لإنتاج وتصدير النفط ومشتقاته خلال السنة المالية الفعلية .

ز – دور الكويت في مجال التعاون الإقتصادي الخارجي .

<u>مادة (١٤) :</u>

" يعرض وزير المالية مشروع الميزانية مصحوبا بالبيان على مجلس الوزراء لإقرارهما ويجب أن يتم إقرارهما في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل إنتهاء السنة المالية الجاريه بشهرين على الأقل " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – يكون عرض وزير المالية لمشروع الميزانية على مجلس الوزراء مصحوبا بالبيان المشار إليه بالمادة رقم (١٣) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ ، حتى يحاط المجلس علما بالأسس التي أعد المشروع بناء عليها لدراستها ومن ثم إقرار المشروع والبيان .

٢ – يجب على مجلس الوزراء إقرار مشروع الميزانية والبيان في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل إنتهاء السنة المالية الجاريه بشهرين على الأقل.

<u>إيضاحات :</u>

١ – تستند هذه المادة فيما تضمنته من تحديد للفترة التي يقدم فيها مشروع الميزانية للسلطة التشريعية إلى نص المادة (١٤٠) من الدستور والتي نصت على :

" تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل إنتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها " .

٢ – نصت المادة (٧٩) من الدستور على :

" لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير " وحيث قانون ربط الميزانية يأخذ من حيث الشكل الإجراءات والقواعد التي تمر بها سائر القوانين الأخرى ، لذلك فإن السلطة التشريعية تمثل جانبين – مجلس الأمة الذي يتولى الإقرار ثم سمو الأمير الذي يصدق على القوانين ومن ثم يتم إصدارها .

٣ – نظرا لأن الميزانية العامة بلغت في الوقت الحالي مبلغا من التعقيد لكثرة تقسيماتها ومحتوياتها ونتيجة لإزدياد النشاط الإقتصادي للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه وإنتشار آثاره في كل جوانب الإقتصاد الوطني جعل من الصعوبة بمكان فهم جوانبها على غير المتخصصين في المسائل الإقتصادية والمالية والإجتماعية ، وخاصة أن الأمر قد يقتضي من السلطة التشريعية أن تجري تعديلا على مشروع الميزانية سواء من حيث حجم النفقـــــــــــات أو برامجها أو في السياسات التي تقدمها لمصادر تمويل النفقات (زيادة الرسوم على الخدمات العامة) .

الأمر الذي تلجأ إليه السلطة التشريعية لحل المشكلة في تشكيل لجان متخصصة نيابية من الأعضاء ذوي الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة حتى تتمكن من دراسة ومناقشة الميزانية بصورة فعاله وتنتهي بإعتمادها أو تعديلها أو حتى رفضها ويتم ذلك بالتعاون بين هذه اللجان والسلطة التنفيذية ولقد سارت الكويت

على هذا النهج حيث تم تشكيل لجنة متخصصة تسمى " لجنة الميزانية والحساب الختامي " لمجلس الأمة وذلك وصولا لتحقيق الأهداف المنشودة.

<u>مادة (١٥)</u> :

" **يبلغ وزير المالية قانون الميزانية بعد صدوره إلى الجهات المعنية للعمل به** " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – يختص وزير المالية بتبليغ قانون الميزانية إلى الجهات المعنية حتى يمكن البدء في تنفيذ ما جاء به خلال السنة المالية .

<u>إيضاحات</u> :

١ – نصت المادة (١٤٤) من الدستور على الآتي :

" تصدر الميزانية العامة بقانون "

٢ – تسري أحكام هذه المادة على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والجهات ذات الميزانيات المستقلة (وفقا لما ورد بالمادتين ٤٢ ، ٤٥ من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨) .

مادة (١٦) :

" إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره ، ويصدر بذلك تعميم من وزير المالية ، وإذا كانت بعض أبواب الميزانية الجديدة قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يعمل بتلك الأبواب " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يعمل بميزانية السنة المالية السابقة إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية الجديدة ، وذلك وفقا للضوابط التي يصدرها وزير المالية ، لحين صدور قانون الميزانية للسنة المالية الجديدة .

٢ – يعمل بأبواب الميزانية الجديدة التي أقرتها السلطة التشريعية ولو لم تكن قد أقرت كل أبواب الميزانية .

إيضاحات :

١ – أستند المشرع في هذه المادة على ما ورد في المادة (١٤٥) من الدستور والتي تنص على :

" إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها

في نهاية السنة المذكورة ، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب " .

٢ – على أثر أعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يسمى قانون ربط الميزانية يجيز للحكومة بتنفيذها .

وبطبيعة الحال يجب صدور هذا القانون قبل بداية السنة المالية الجديدة فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية وتراءت لها صعوبة إصداره قبل بداية السنة المالية الجديدة كان ولا بد من إتخاذ الإجراءات المؤقتة التي تمكن الدولة من ضمان إستمرار العمل بأجهزتها المختلفة لذلك أجازت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية العمل بالميزانية السابقة ، ويصدر وزير المالية تعميما يضع الضوابط والقواعد والإجراءات أن تلتزم بها الجهات الحكومية عند الصرف ويمثل الإطار العام للتعميم ما يلي:

أ – تحصيل وقيد الإيرادات وفقا للقوانين والتعليمات المعمول بها .

ب – الضوابط والشروط الخاصة بشغل الوظائف الشاغرة (فئة غير كويتي) .

جـ – الضوابط المتعلقة بعدم شغل الوظائف المقترح إنشائها في مشروع الميزانية .

د – التقيد بالقواعد والأحكام الخاصة بالباب الأول - المرتبات - فيما يتعلق بميزانيات الهيئات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة .

هـ – قواعد الصرف على بنود وأنواع كل من الباب الثاني - المستلزمات السلعية والخدمات والباب الثالث - وسائل النقل والمعدات والتجهيزات ، الباب الخامس المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية .

و – قواعد الصرف على المشاريع الإنشائية سواءا بالنسبة للمشاريع المعتمدة التي يتم تنفيذها لعدة سنوات وتم التعاقد عليها أو لتكملة المشاريع التي تم التعاقد عليها قبل نهاية السنة المالية ، وكذلك للمشاريع الإنشائية الجديدة والإعمال الإنشائية الصغيرة وأعمال ترميم وصيانة المنشآت.

٣ – تقوم السلطة التشريعية من خلال الممارسة العملية بمناقشة التوجهات العامة الخاصة بأبواب الميزانية ، وعند الموافقة عليها تعتبر بمثابة موافقة عامة مبدئية ، ويتم الموافقة النهائية بالتصويت على الأبواب الخاصة بكل جهة بابا بابا ، وذلك عملا بالفقرة الأولى من المادة (١٤١) من الدستور والتي نصت على الآتي :

(تكون مناقشة الميزانية باب بابا .... الخ) .

٤ – تسري أحكام هذه المادة على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والجهات ذات الميزانيات المستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (٤٢،٤٥) من المرسوم بالقانون رقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـم ٣١ لسنة ١٩٧٨ .

٥ – من الأنظمة المتبعة في بعض الدول في حالة تأخر إعتماد الميزانية وعدم صدورها قبل بداية السنة المالية الجديدة ما يلي :

أ - في جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية وإلى حد ما ألمانيا الغربية يعمل بميزانية السنة المالية السابقة بمعنى أن يسمح للوزارات والهيئات والمصالح الحكومية بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الإنفاق التي أستخدمت في العام المالي الماضي .

ب – في المملكة المتحدة يستخدم نظام الإعتمادات الجزئية إلى حين إعتماد النفقات بأكملهـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـا (يكون ذلك عادة في شهر أغسطس) ويأخذ التمويل اللازم من الخزانة أو بإقتراضها من بنك إنجلترا وتسير على ذلك أيضا بلجيكا .

جـ – وتلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية وذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة يسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر حتى إذا إنتهى إعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية لإثنى عشر شهرا وهذه الطريقة إتبعتها فرنسا حتى عام ١٩٥٦ ، وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغا إجماليا دون أن يتعرض للتفاصيل وتعتبر الميزانيات الشهرية إستثناءا لقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ .

الفصل الثالث

تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

الفرع الأول

الأحكام الخاصة بتنفيذ الميزانية

مادة (١٧) :

" يصدر وزير المالية التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية على نحو يضمن مطابقة هذا التنفيذ لأحكام القوانين واللوائح ويبلغ هذه التعميمات إلى الجهات المعنية ، في نفس الوقت الذي يبلغها فيه بقانـ ـ ـ ـون الميزانية ".

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يختص وزير المالية بإصدار التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية .

٢ – تصدر التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية على النحو الذي يكفل مطابقة التنفيذ لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها .

٣ – يبلغ وزير المالية الجهات المعنية بهذه التعميمات ، في نفس الوقت الذي يبلغها فيه بقانون الميزانية.

<u>إيضاحات :</u>

١ – من الأهداف الرئيسية لإصدار التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية أن يكون التنفيذ مطابقا لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها .

وخاصة وأن تنفيذ الميزانية يتطلب إجراء ثلاث أنواع من العمليات الأولى خاصة بالنفقات والثانية تتعلق بالإيرادات والثالثة تتعلق بعمليات الخزانة كحلقة إتصال بين التحصيل والصرف .

فأما النفقات فهناك القوانين التي تنظم شئون التوظف والمناقصات العامة وإبرام العقود والإتفاقيات إلى جانب ما تصدره أجهزة الرقابه الأخرى أو تنظمه قوانين إنشاء الجهـــــــــــــــــات أو المراسيم الصادرة بشأنها من قرارات ولوائح وتعليمات يستوجب الإلتزام بها .

أما الثانية والتي تتعلق بتحصيل الإيرادات فأيضا هناك القوانين والمراسيم والقرارات واللوائح المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم وأثمان السلع والخدمات التي تقدمها وحدات القطاع العام والتي لا خيار في تنفيذها والعمل بها عند تحصيل الإيرادات أما الثالثة والمتعلقة بعمليات الخزانة كحلقة إتصال بين التحصيل والصرف فهي تمثل في جانب ما يتعلق بتمويل الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة وبعض الهيئات المستقلة ، والجانب الآخر والمتعلقة بتنظيم عملية توريد الإيرادات المحصلة للخزانة العامة للدولة (وزارة المالية) .

٢ – تمثل التعميمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن قواعد تنفيذ الميزانية والتي تشمل على سبيل المثال ، ما يتعلق بالإرتباط والتعاقد ، وما يلي ذلك من إجراءات خاصة بالصرف ، والحسابات والعمليات المخزنية ، وأسلوب المتابعة الشهرية والربع سنوية ، والأحكام والشروط التي تنظم التنفيذ في حدود القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مادة (١٨) :

(تتم تسوية المعاملات المالية بين مختاف الجهات الحكومية وفقا لما يحدده وزير المالية) .

الأحكام الواردة بالمادة :

- يحدد وزير المالية قواعد تسوية المعاملات المالية بين الجهات الحكومية .

إيضاحات :

١ – يصدر وزير المالية قواعد عامة تمثل الإجراءات والخطوات التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها في سبيل تسوية المعاملات المالية ، التي يتطلبها تنفيذ الميزانية ، نتيجة تبادل الخدمات فيما بينها ، كما يضع القواعد الخاصة بحل الخلافات التي قد تنشأ لتسوية بعض المعاملات المالية بين الجهات الحكومية وذلك حسب كل حالة ، حتى لا يكون الخلاف أو الإبطاء في تسوية هذه المعاملات سببا في عدم ضبط الحسابات وفي تأخير حسابات السنة المالية .

٢ – تمثل تسوية المعاملات المالية جميع الإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية بجميع حالات التعامل المالي .

٣ – يأخذ أسلوب تسوية المعاملات المالية أحد الأشكال التالية :

أ – عرض الخلاف على وزارة المالية ومن ثم دراسته فإن كان يمثل حالة خاصة بين جهتين فقط فيمكن مخاطبة كلا من الجهتين بالإسلوب الذي يجب إتباعه كل منهما لتسوية تلك المعاملات .

ب – قد يستدعي حل أو تسوية المعاملات المالية بين الجهتين الإجتماع معهما ومناقشة أوجه الخلاف ومن ثم الإتفاق على إسلوب المعالجة من خلال محضر إجتماع يتم إقراره من قبل الجهتين وإعتماده من قبل وزارة المالية .

جـ – في بعض الأحيان تكون التسوية بين جهتين ولكن يمكن وضعها في قاعدة عامة بجميع الجهات الحكومية لتفادي حدوثها فيصدر بذلك كتاب دوري بجميع الجهات الحكوميـــــــــــة أو تعميما على أن يتضمن ذلك قواعد تنفيذ الميزانية التي تصدر سنويا .

مادة (١٩) :

" تدفع الإيرادات التي تحصلها الوزارات والإدارات الحكومية لوزارة المالية طبقا للقواعد التي تقررها هذه الوزارة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – على جميع الوزارات والإدارات الحكومية توريد كافة الإيرادات التي تحصلها إلى وزارة المالية .

٢ – يتم توريد تلك الإيرادات وفقا للقواعد التي تقررها وزارة المالية .

إيضاحات :

١ – من الناحية التطبيقية تقوم مؤسسة البترول الوطنية بتوريد إيرادا ت مبيع النفط للسوق الخارجي إلى حساب الهيئة العامة للإستثمار لدى بنك الكويت المركزي – الذي تتولى بدورها قيدها لحساب وزارة المالية – وفي ذات الوقت يتم تسجيل قيمة هذه الإيرادات بسجلات مراقبة النقدية – بشئون المحاسبة العامة وزارة المالية – لحساب إيرادات وزارة النفط – الباب الأول – النفط الخام والغاز وتقيد وزارة النفط هذه الإيرادات بميزانيتها لحساب الإيرادات – الباب الأول – النفط الخام والغاز – ومن حـ / جاري المالية حتى يمكن مطابقة الحسابات بينها وبين وزارة المالية .

٢ – تقوم وزارة النفط بتوريد إيرادات مبيع السوق المحلـي (من الغاز والنفط الخام لمحطـــات القوى) وتوريدها إلى حساب وزارة المالية - لدى بنك الكويت المركزي .

٣ – الإيرادات الذاتية التي تحصلها الوزارات والإدارات الحكومية (بما في ذلك وزارة النفط) من رسوم وضرائب نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين والمقيمين تقوم بتوريدهـا إلى حـ / وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي .

<u>مادة (٢٠)</u> :

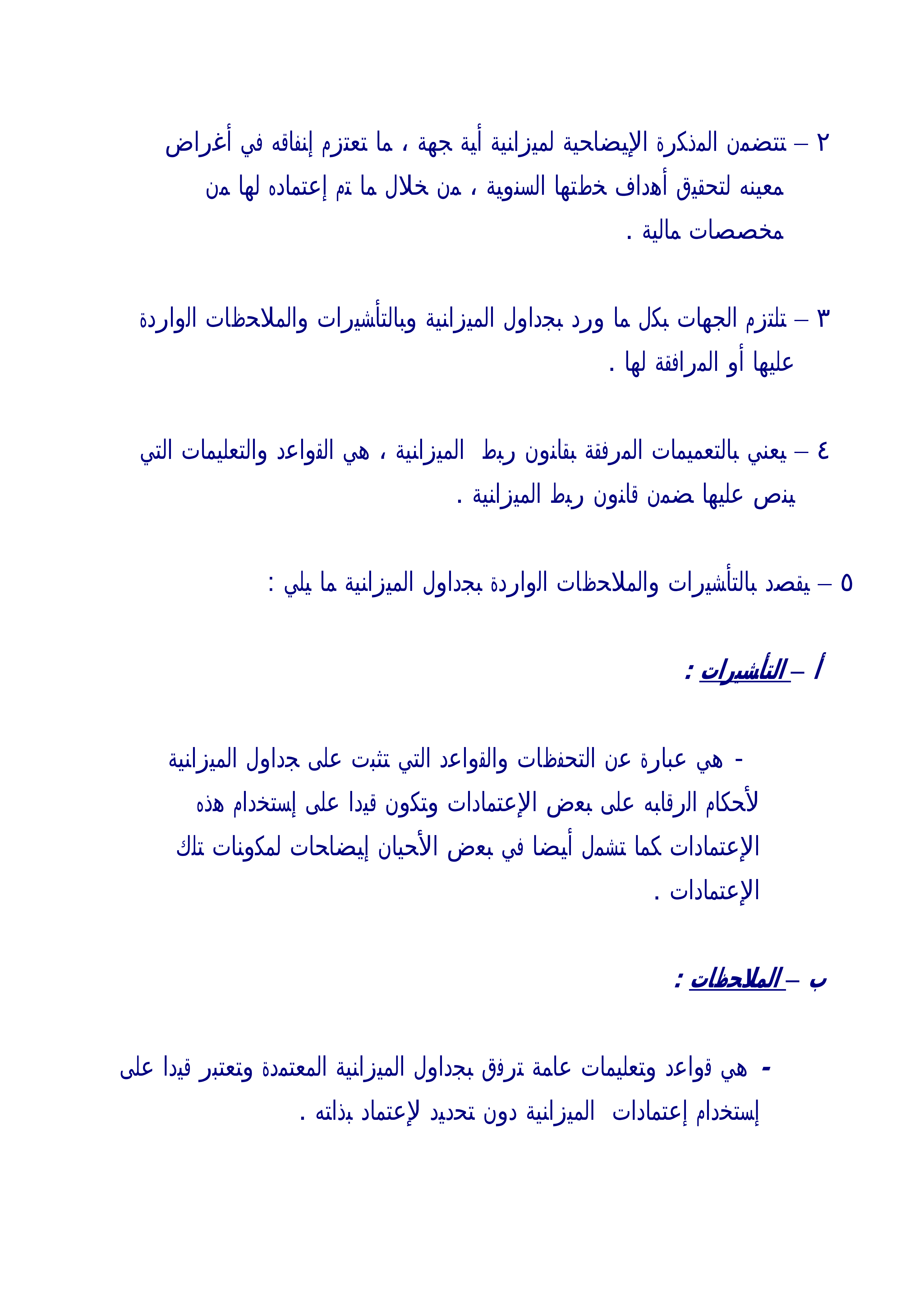
" لا يعفي وجود إعتماد في الميزانية من الإلتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها ، فيما يتعلق بإستخدام ذلك الإعتماد أو بتنفيذ التعميمات المرفقة بقانون الميزانية أو الواردة بجداولها " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

- يعد وجود إعتماد مالي في الميزانية لأية جهة بمثابة إجازة من السلطة التشريعية للصرف منـه ، ولا يعفي ذلك من الإلتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها والمنظمة لإستخدام ذلك الإعتماد ، وكذلك التعميمات المرفقة بقانون ربط الميزانية والتأشيرات والملاحظات الواردة بجداولها المنظمة للصرف على بعض الإعتمادات .

<u>إيضاحات</u> :

١ – تسري أحكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية كما تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (٤٢ ، ٤٥) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ .



٢ – تتضمن المذكرة الإيضاحية لميزانية أية جهة ، ما تعتزم إنفاقه في أغراض معينه لتحقيق أهداف خطتها السنوية ، من خلال ما تم إعتماده لها من مخصصات مالية .

٣ – تلتزم الجهات بكل ما ورد بجداول الميزانية وبالتأشيرات والملاحظات الواردة عليها أو المرافقة لها .

٤ – يعني بالتعميمات المرفقة بقانون ربط الميزانية ، هي القواعد والتعليمات التي ينص عليها ضمن قانون ربط الميزانية .

٥ – يقصد بالتأشيرات والملاحظات الواردة بجداول الميزانية ما يلي :

أ – <u>التأشيرات :</u>

- هي عبارة عن التحفظات والقواعد التي تثبت على جداول الميزانية لأحكام الرقابه على بعض الإعتمادات وتكون قيدا على إستخدام هذه الإعتمادات كما تشمل أيضا في بعض الأحيان إيضاحات لمكونات تلك الإعتمادات .

ب – <u>الملاحظات :</u>

- هي قواعد وتعليمات عامة ترفق بجداول الميزانية المعتمدة وتعتبر قيدا على إستخدام إعتمادات الميزانية دون تحديد لإعتماد بذاته .

مادة (٢١) :

لا يجوز لأية جهة تجاوز إعتماد باب من أبواب المصروفات إلا بقانون .

- **الأحكام الواردة بالمادة :**

- لا يجوز لأية جهة أن تتجاوز مصروفاتها الإعتماد المحدد لها في أي باب من أبواب المصروفـات إلا بقانون .

إيضاحات :

١ – تسري أحكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية كما تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (٤٢ ، ٤٥) من المرسوم بالقانون رقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـم ٣١ لسنة ١٩٧٨ .

٢ – إستخدام مسمى مجموعات صرف بدلا من مسمى أبواب في بعض الجهات ذات الميزانيات المستقلة لا يرتب إعفائها من سريان أحكام هذه المادة عليها خاصة أنه عند مناقشة تقديرات ميزانيات تلك الجهات بمجلس الأمة يتم إقرار كل مجموعة من مجموعات الصرف على حده إلتزاما بالحكمة المتوخاه من حكم المادة "١٤٦" من الدستور والمتمثلة في كفالة قدر من رقابة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق العام، ولقد إستطاعت وزارة المالية وبما خولته لها المادة الثانية من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ وبالتنسيق مع الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة المستقلة من اعادة تحديد شكل تلك الميزانيات على مستوى الأبواب وآخرها هو معهد الكويت والأبحاث العلمية الذي أتخذت وزارة المالية خطوات

فعلية وعملية لإعداد مشروع ميزانية السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ على مستوى الأبواب.

٣ – استند المشرع في هذه المادة إلى المادة "١٤٦" من الدستور التي نصت على أن :

" كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية " .

٤ – تمثل هذه المادة إحدى صور الرقابة المسبقة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الميزانية أي خلال السنة المالية للتأكد من أن عمليات النفقات تتم على النحو الذي صدر به قانون ربط الميزانية .

مادة (٢٢) :

" لا يجوز لأية جهة تجاوز إعتماد محدد لأي مصرف من المصروفات ويجوزالنقل من الوفر المحتمل في إعتماد مصرف إلى إعتماد مصرف آخر من نفس الباب والقسم ، ويحدد وزير المالية أوضاع وشروط النقل " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – لا يجوز لأية جهة تجاوز المبلغ المعتمد لأي مصرف من المصروفات الواردة بالجداول الرئيسية لميزانيتها السنوية .

٢ – يجوز إستثناءا من الحكم السابق ، النقل من الوفر المحتمل في إعتماد مصرف لتعزيز إعتماد في مصرف آخر من نفس الباب والقسم وفقا للأوضاع والشروط التي يحددها وزير المالية .

<u>إيضاحات :</u>

١ – حدد الدستور في المادة "١٤٦" كما حددت المادة السابقة رقابة السلطة التشريعية على مصروفات الميزانية على مستوى الأبواب في حين تركت سلطة الرقابة على المصروفات داخل كل باب من أبواب مصروفات الميزانية لوزير المالية على النحو الذي يحدده وهو يمثل المستوى الثاني من الرقابة على الجهات الحكومية .

٢ – لم يتحدد المصرف المالي بالمادة (مجموعة - بند - نوع) عملا بمبدأ المرونه الذي ينسجم والأخذ بما يستجد من تطورات في متابعة تنفيذ الميزانية والرقابة عليها .

٣ – لم تحدد المادة مسمى الباب والقسم وترك لوزير المالية المرونه في تحديد مفهوم ومسمى ومشتملات أي منهما حتى ينسجم ذلك مع ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ .

٤ – تقسم المصروفات إلى مجموعات صرف رئيسية تسمى كل مجموعة منها بقسم ويمكن أن ينقسم كل قسم إلى أكثر من فرع وينسب كل قسم أو فرع إلى جهة من جهات الصرف الرئيسية ممثلة في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة ويشتمل القسـ ـ ـم أو الفرع على أبواب المصروفات اللازمة لنشاطه .

٥ – يأخذ الفرع في حالة وجوده حكم القسم وتسري عليه أحكام هذه المادة .

٦ – حدد التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن شروط التعديل بين إعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية القواعد العامة والخاصة عند طلب التعديل بين إعتمادات الميزانية .

<u>مادة (٢٣)</u> :

" لا يجوز لأية جهة طلب فتح إعتمادات إضافية إلا إذا كانت هناك إعتبارات ملحة توجب ذلك . وعلى الجهة طالبة الإعتماد الإضافي إبلاغ وزارة المالية بالأسباب المبررة له فإذا وافقت على فتح الإعتماد الإضافي المطلوب ، عرض وزير المالية مشروع القانون اللازم على مجلس الوزراء " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – لا يجوز لأية جهة طلب فتح إعتمادات إضافية إلا في حالة وجود مبررات تستلزم هذا الإجراء.

٢ – على الجهة التي تطلب فتح إعتماد إضافي أن تتقدم إلى وزارة المالية بذلك مبينه الأسباب الداعية إلى هذا الطلب .

٣ – إذا وافقت وزارة المالية مبدئيا على طلب فتح إعتماد إضافي في ضوء المبررات المقدمة عرض وزير المالية مشروع القانون الخاص بذلك على مجلس الوزراء .

<u>إيضاحات :</u>

١ – إستهدف المشرع أن تكون طلبات فتح الإعتمادات الإضافية في أضيق الحدود لذلك إشترط للتقدم بمثل هذه الطلبات ، وجود إعتبرات ملحة تتطلب إستصدار قانون جديد لتدبير الإعتمادات اللازمة لتحقيق أغراض وأهداف إستحدثت ، لم تكن مدرجة بقانون ربط الميزانية والقوانين المعدلة له أو سبق إعتماد مبالغ غير كافية لها ، كما أخضع كل من هذه الطلبات بما تتضمنه من مبررات للسلطة التقديرية لوزارة المالية .

٢ – من الناحية العملية تقوم وزارة المالية بدراسة طلبات الجهات وبحث إمكانية تغطية إحتياجاتها من الوفورات المحتملة بميزانيتها (حسب أبواب الميزانية) فإن لم تتمكن تبحث وزارة المالية في تعزيز ميزانية الجهة من الإعتماد التكميلي العام بالنسبة لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية فقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـط حسب أبواب الميزانية فإذا كان رصيد الإعتماد لا يلبي إحتياجات الجهة- تبدأ وزارة المالية في إتخاذ الإجراءات اللازمة لطلب فتح إعتماد إضافي .

٣ – ترفع وزارة المالية مشروع القانون بإعتماد إإضافي إلى مجلس الوزراء فإذا تم الموافقة عليه يقدم إلى السلطة التشريعية فإذا وافقت عليه أصدرت قانونا بذلك ، ويعد تعديلا لقانون ربط الميزانية وقد نصت المادة (١٤٧) من الدستور على الآتي :

" لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الإنفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له".

٤ – يمثل الحد الأقصى للإنفاق مجموعة المصروفات المقدرة لكافة الوزارات والإدارات الحكومية بما في ذلك الإعتمادات التكميلية وصدور أي قانون بإعتماد إضافي يعتبر إضافة إلى الحد الأقصى للإنفاق.

٥ – يمثل الإعتماد الإضافي إضافة إلى إعتمادات المصروفات المقدرة بقانون ربط الميزانية والقوانين المعدلة له تصدر بقانون لتحقيق هدف أو أهداف محددة .

مادة (٢٤) :

" لا يجوز لأية جهة تجاوز إعتماد أحد المشاريع الإنشائية المخصص لها بقانون إعتماد مالي لأكثر من سنة إلا إذا قدرت وجود وفر في الإعتماد السنوي لمشروع آخر ، ويتم بالإتفاق مع وزارة التخطيط وذلك وفقا للتعميمات التي يصدرها وزير المالية وبشرط إلا يترتب على هذا التجاوز رفع التكاليف الكلية للمشروع .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يشترط لزيادة الصرف عن الإعتماد السنوي لأحد المشاريع الإنشائية المخصص لها بقانون إعتماد مالي لأكثر من سنة مالية بأية جهة ما يلي :

أ – وجود وفر في الإعتماد السنوي لمشروع آخر بنفس الجهة .

ب – الحصول على موافقة وزارة التخطيط لنقل المبلغ اللازم من المشروع الثاني إلى المشروع الأول مع الإلتزام بالتعاميم التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن .

جـ – ألا يترتب على هذا الإجراء رفع التكاليف الكلية للمشروع الأول (المنقول إليه) .

إيضاحات :

١ – نظرا لحاجة الدولة إلى تنفيذ بعض البرامج الإقتصادية والإجتماعية إلى جانب القيام بإستثمارات كبرى ومن بينها المشاريع الإنشائية والتي يستغرق تنفيذها عدة سنوات مما تقتضي معه رصد المبالغ اللازمة للإنفاق عليها قبل البدء فيها فقد نصت المادة "١٤٢" من الدستور على :

" يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينه لأكثر من سنة واحدة إذا إقتضت ذلك طبيعة المصرف " ، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة

الإعتمادات الخاصة بكل منها ، أو توضع لها ميزانية إستثنائية لأكثر من سنة مالية " .

لذلك تدرج من خلال الميزانيات العامة التكلفة الكلية للمشروعات الإنشائية التي يستغرق تنفيذها أعواما عديدة لا عاما واحدا مما يسمح من الناحية القانونية بالإرتباط والتعاقد على تنفيذ تلك المشروعات دون الدفع الكلي لتكاليفه ، ويدرج في ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التي يتطلبها تنفيذ المشروع الإعتمادات الصرفية االتقديرية الذي يجوز الصرف منها فعلا خلال السنة المالية .

٢ - لقد إستهدف المشرع من هذه المادة تحقيق المرونة عند تنفيذ المشاريع الإنشائية الممتدة لأكثر من سنة مالية ، فهذه المشاريع كما سبق وأشرنا يحدد لكل منها إعتماد صرف سنوي في حدود التكاليف الكلية المعتمدة له ولكن في حالة زيادة معدل تنفيذ بعض المشاريع عن المخطط لها يمكن تطبيق هذه المادة لمعالجة ذلك بالإستفادة من الوفر في الإعتمادات السنوية بالمشاريع الجاري تنفيذها بنفس الجهة وفقا لما تصدره وزارة المالية من تعاميم في هذا الشأن وبعد أخذ موافقة وزارة التخطيط .

ولقد صدر التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن شروط التعديل بين إعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية حيث نص البند ١٢ من القواعد الخاصة على :

" في حالة النقل بين إعتمادات المشاريع الإنشائية ببنود المجموعة الأولى من الباب الرابع (المشاريع الإنشائية) يجب الإلتزام بالشروط التالية :

أ – أن يكون النقل من مشروع تم التعاقد عليه .

ب – ألا يؤثر النقل على تنفيذ المشرع المنقول منه .

ج – ألا يترتب على النقل رفع التكلفة الكلية للمشروع المنقول إليه .

د – الكتابه إلى وزارة المالية ووزارة التخطيط التي تقوم بدورها بإخطار وزارة المالية برأيها من الناحية الفنية ، ويتم إجراء النقل بعد موافقة وزارة المالية .

وتسري الأحكام السابقة على العمليات الإنشائية الصغيرة والصيانة .

مادة "٢٥" :

" لا يجوز لأية جهة رفع التكاليف الكلية لمشروع من المشاريع إلا إذا قدرت وجود وفر في التكاليف الكلية لمشروع آخر بنفس الباب ويتم بالإتفاق مع وزارة التخطيط وذلك وفقا للتعميمات التي يصدرها وزير المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يشترط لرفع التكاليف الكلية لمشروع من المشاريع بأية جهة ما يلي :

أ – وجود وفر في التكاليف الكلية لمشروع آخر بنفس الباب في ذات الجهة .

ب – الحصول على موافقة وزارة التخطيط لنقل المبلغ اللازم من التكاليف الكلية للمشروع الثاني إلى التكاليف الكلية للمشروع الأول مع الإلتزام بالتعميمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن .

<u>إيضاحات :</u>

١ – تضمن التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن شروط التعديل بين إعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية نص المادة (١٣) من القواعد الخاصة " في حالة رفع التكاليف الكلية للمشروع ينبغي الإلتزام بالشروط التالية :

أ – ألا تزيد نسبة رفع التكاليف عن ٢٥% من التكاليف الكلية للمشروع .

ب – أن يكون النقل من التكاليف الكلية لمشروع تم التعاقد عليه وتبين بعد التعاقد وجود وفر في هذا المشروع .

جـ – الكتابة إلى وزارتي المالية والتخطيط التي تقوم بدورها بإخطار وزارة المالية برأيها من الناحية الفنية ويتم إجراء رفع التكاليف الكلية بعد صدور موافقة وزارة المالية .

وتسري الأحكام الواردة بالفقرات السابقة على العمليات الإنشائية الصغيرة والصيانة.

٢ – غالبا ما يدرج ضمن المذكرة الإيضاحية لميزانية الباب الرابع المشاريع الإنشائية والصيانة والإستملاكات العامة – إعتماد تكميلي للتكلفه الكلية – والذي

يستخدم في بعض الأحيان إما لمشروعات جديدة لم يسبق إدراجها أو للنقل منه إلى التكلفة الكلية لمشروع بإحدى الجهات لعدم وجود وفورات في التكاليف الكلية للمشاريع المدرجة بميزانيتها .

مادة (٢٦) :

" لا يجوز لأية جهة إبرام عقد يترتب عليه إلتزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مالية مقبلـــــة ما لم ينص القانون على تخصيص إعتماد لهذا الغرض لأكثر من سنة مالية واحدة ".

ومع ذلك يجوز إبرام عقود الإستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية لمدة تجاوز السنة المالية ، بشرط إلا يترتب على التعاقد زيادة في إعتمادات الميزانية في السنوات المقبلة ، وبشرط ألا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات فإذا زادت عن ذلك وجب الحصول مقدما على إذن من وزير المالية .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – لا يجوز لأية جهة إبرام عقد لتنفيذ غرض من أغراض الميزانية ، يترتب عليه إلتزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مالية مقبلة .

٢ – إستثناء من الحكم السابق ، يجوز لأية جهة إبرام عقود لمدة تجاوز السنة المالية في الحالات التالية :

أ – إذا نص القانون على تخصيص إعتماد مالي لغرض ما لأكثر من سنة مالية واحدة.

ب – إذا كانت العقود المبرمه هي عقود الإستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية.

جـ – أن تكون العقود الواردة في الفقرة (ب) قد أبرمت وفقا للشروط التالية :

- ألا يترتب على التعاقد زيادة في إعتمادات الميزانية في السنوات المقبلة .

- ألا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات ، فإذا زادت عن ذلك وجب الحصول على إذن من وزير المالية .

إيضاحات :

١ – يقصد بمدة التعاقد لثلاث سنوات الواردة بالفقرة الثانية من المادة هي السنوات التعاقدية ، حيث أن التعاقد لشراء أو تنفيذ غرض معين بالميزانية قد يتم في أي وقت من السنة المالية .

٢ – يقصد بعقود التوريدات الدورية هي التي تبرم لشراء سلع أو مواد يلزم للجهة توفيرها بشكل منتظم وترتبط إرتباطا وثيقا بنشاطها (إنفاق جاري) مثال ذلك ، الأدوية في وزارة الصحة والكتب والقرطاسية لوزارة التربية وقطع الغيار والعدد والأدوات الصغيرة لوزارة الكهرباء والماء والأغذية والملابس لبعض الجهات – ولا يشمل ذلك المعدات والآلات والتجهيزات ووسائل النقل (إنفاق رأسمالي).

٣ – يقصد بالمصطلحات التالية المعاني المبينة أمامها :

أ – ***عقود الإيجـار*** : هي كل عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الإنتفاع بشيء معين لمدة محدودة في مقابل عوض مالي .

ب – ***عقود الإستخدام*** : هي العقود التي تبرم لتوفير العناصر البشرية اللازمة للعمل .

جـ – ***عقود الصيانـــة*** : هي العقود التي تبرم للمحافظة على الأصول الرأسمالية بمختلف أنواعها وأشكالها من التلف الناتج عن الإستهلاك الطبيعي أو عن سوء الإستخدام بحيث تظل صالحة من الناحية الفنية والإنتاجية لأطول فترة ممكنه لا تقل عن العمر الإفتراضي الذي صممت على أساسه .

٤ – يراعى عند التعاقد لغرض معين لأكثر من سنة مالية ألا يتضمن العقد نصا بزيادة قيمته من سنة إلى أخرى .

٥ – تقتصر موافقة وزير المالية الواردة في الحكم الأخير من المادة على حالة زيادة مدة التعاقد عن ثلاث سنوات ويهدف المشرع من جراء ذلك عدم مفاجأة السلطة التشريعية عند مناقشة مشاريع الميزانيات العامة بإلتزامات حتمية تجد نفسها مجبرة على الموافقة على ما خصص لها من إعتمادات مما يفقدها القوة السياسية في مناقشة أهداف وخطط الإنفاق العام .

٦ – تسري أحكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك على الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (٤٢ ، ٤٥) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ .

٧ – أستند المشرع في هذه المادة على المادة (١٤٢) من الدستور التي تنص على أنه :

" يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة ، إذا إقتضت ذلك طبيعة المصرف ، عل أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الإعتمادات الخاصة بكل منهـــــــا ، أو توضع لها ميزانية إستثنائية لأكثر من سنة مالية " .

<u>مادة رقم (٢٧)</u> :

" تستخدم إعتمادات الميزانية للوفاء بالإلتزامات المستحقة قانونا . ولا يجوز الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم أداؤها أو مقابل مشتريات لم يتم تسليمها إلا في حدود (٢٠%) من قيمتها وبشرط موافقة الوزير المختص ويجوز تجاوز هذه النسبة بإذن من وزير المالية".

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – تستخدم إعتمادات الميزانية للوفاء بالإلتزامات المستحقة قانونا كالمشتريات التي يتم استلامها والأعمال التي يتم إنجازها .

٢ – يجوز إستثناءا من الحكم السابق :

أ – الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم إنجازها أو مشتريات لم يتم تسلمها في حدود (٢٠%) من قيمتها ، بشرط موافقة الوزير المختص .

ب – الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم إنجازها أو مشتريات لم يتم تسلمها بنسبة تزيد عن (٢٠%) بشرط الحصول على موافقة مسبقة من وزير المالية .

<u>إيضاحات :</u>

١ – يعني بالإلتزامات المستحقة قانونا هو كل ما يجب الوفاء به من إلتزامات تنفيذا لأحكام القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها سواء كانت نظير المشتريات التي يتم إستلامهـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـا أو الأعمال التي يتم إنجازها أو الخدمات التي يتم أدائها وفقا للشروط والأحكام المنصوص عليها في العقود التي تبرم مع الغير أو أي إلتزامات أخرى .

٢ – يتطلب تطبيق هذه المادة مراعاة ما ورد بها من أحكام ، قبل إبرام أي عقد يترتب عليه إلتزامات من الجهة تجاه الغير ، والحصول على موافقة السلطة المختصة في الحالات التي تستلزم ذلك .

٣ – تمثل هذه المادة إحدى أدوات الرقابه المسبقة التي تمارسها وزارة المالية على تنفيذ ميزانيات الجهات الحكومية .

٤ – من الناحية التطبيقية تطلب الجهة عند صرف الدفعة المقدمة ضمانا في حدود قيمتها في شكل خطاب ضمان بنكي أو شيك مصدق من البنك- ويتم تسوية هذه الدفعة من مستحقات المتعهد أو المورد أو المقاول بنسبة الدفعة المقدمة إلى قيمة العقد .

<u>مادة (٢٨)</u> :

" لا تعتبر ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها أو صرفها فعلا خلال هذه السنة المالية " .

ويعتبر في حكم المصروف ما يستحق عن عمل أدى فعلا أو عن مهمات تم تسليمها خلال السنة المالية ، ولو لم تستكمل إجراءات صرف هذه الإستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب . وتتم تسوية هذه المبالغ وفقا للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية".

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – تقتصر إيرادات السنة المالية على الإيرادات التي يتم تحصيلها خلال تلك السنة .

٢ – تقتصر مصروفات السنة المالية على المصروفات التي يتم دفعها فعلا خلال تلك السنة .

٣ – إستثناءا من الحكم السابق ، يعتبر في حكم المصروفات المبالغ المستحقة عن عمل تم إنجازه أو عن مهمات تم تسليمها للجهة خلال السنة المالية ، حتى إذا لم

تتم إجراءات الصرف الفعلي لهذه الإستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب ويراعى أن يتم تسوية هذه المبالغ وفقا لما يحدده وزير المالية من شروط وقواعد .

إيضاحات :

١ – توضح هذه المادة أن الأساس المحاسبي الواجب إتباعه فيما يختص بالإيرادات والمصروفات هو الأساس النقدي بشرط أن تكون هذه المصروفات التي تخصم على إعتمادات السنة المالية مقابل مشتريات أو أعمال أو خدمات تم تسلمها خلال نفس السنة المالية (إرتباطا بالفقرة الأولى من نص المادة "٢٧") .

٢ – في نهاية السنة المالية يستخدم الأساس النقدي المعدل فيما يختص بالمصروفات حيث يعتبر في حكم المصروف المبالغ المستحقة عن أعمال أنجزت أو خدمات أديت أو مهمات تم تسلمها ولولم تستكمل عملية صرف هذه الإستحقاقات أي تسليمها إلى مستحقيها لإبراء ذمة الجهة الحكومية قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب .

٣ – يحدد وزير المالية شروط وأوضاع التسويات اللازمة لتنفيذ أحكام هذه المادة .

٤ – تعد الفقرة الثانية من هذه المادة إستثناءا من الحكم أو القاعدة العامة الموضحة بصدد المادة رقم (٣٠) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) ١٩٧٨ .

٥ – لمزيد من الإيضاح عن مزايا وقصور الأسس المحاسبية المستخدمة في الحسابات الحكومية نورد فيما يلي بيان مختصر عنها .

بداية نشير إلى أن تقدير المصروفات والإيرادات في الميزانيات العامة للدولة يتوقف على الأساس المحاسبي المتبع في الحسابات المالية للدولة .

ويمكن القول أن الأساس المحاسبي المتبع يجب أن يمكن من تحقيق ثلاثة أهداف وإلا كان أساسا قاصرا :

أ – أن يمكن من فرض رقابه مالية قانونية سليمة على التصرفات المالية للحكومة بحيث يتم التحقق من أن الإعتمادات التي خصصت لأغراض معينة تستخدم فعلا في تحقيق هذه الأغراض وفي حدود القوانين واللوائح والتعليمات والأهداف الموضوعة .

ب – إيجاد معايير وروابط للعلاقة بين ما يتم إنفاقه من الإعتمادات المختلفة وبين ما يتم إنجازه وأداؤه من البرامج والمشروعات والأنشطة محل الإنفاق الواردة بالميزانية .

جـ – في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء يجب أن يكون النظام المحاسبي برمته قادرا على توفير البيانات المتنوعة التي يمكن من تحقيق الغرضين السابقين .

أولا : الأساس النقدي :

١ – يعتمد هذا الأساس على :

أ – تسجيل كلا من الإيرادات والمصروفات في السجلات عند تمام عملية التحصيل الفعلـ ـ ـ ـ ـ ـي أو السداد الفعلي للمصروفات وليس في تاريخ نشأة الإلتزام الخاص بأي منهما .

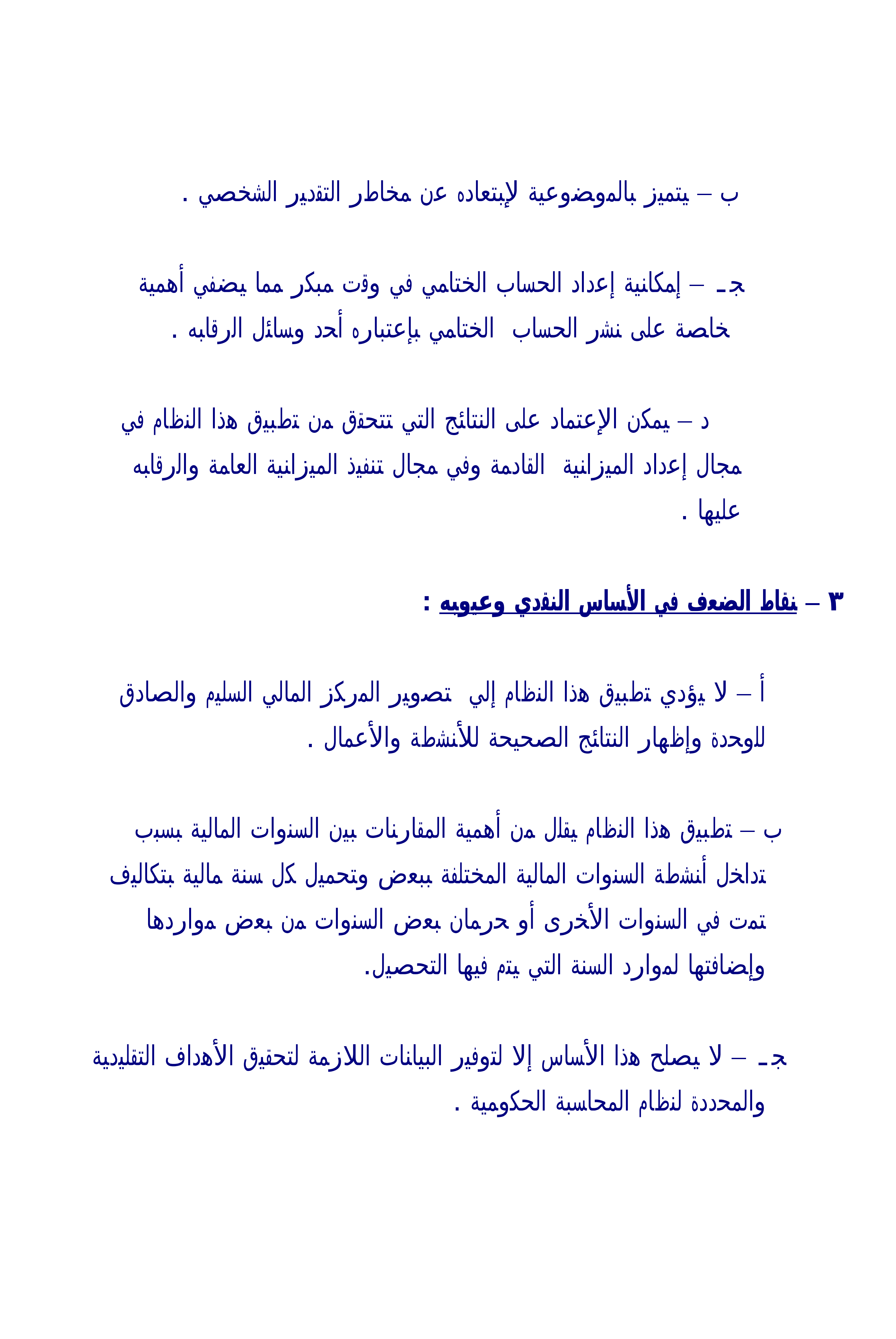
ب – أن العبرة بوقت التحصيل أو الصرف وليس بوقت الإستحقاق أي بصرف النظر عن هذه الإيرادات أو المصروفات تخص السنة الجاريه أو تخص فترات زمنية أخرى سابقة أو لا حقه .

جـ – يعني ذلك أيضا أن الحسابات الفعلية التي يتم على أساسها إعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ما هي إلا سجلات خاصة بالمقبوضات والمدفوعات التي تمت خلال السنة .

د – يترتب على إتباع هذا الأساس أن تلغي إعتمادات النفقات التي لم تصرف أثناء السنة المالية وينظر في أمر نتيجتها من جديد في الميزانية الجديدة للسنة المقبلة .

ثانيا : <u>مزايا وفوائد الأساس النقدي</u> :

أ – البساطه والوضوح والسهولة في التطبيق حيث يعتمد على نظام محاسبي بسيط وغير معقد فيمثل الحساب الختامي حركة عمليات الخزينة من مقبوضات ومدفوعات نقدية .



ب – يتميز بالموضوعية لإبتعاده عن مخاطر التقدير الشخصي .

جـ – إمكانية إعداد الحساب الختامي في وقت مبكر مما يضفي أهمية خاصة على نشر الحساب الختامي بإعتباره أحد وسائل الرقابه .

د – يمكن الإعتماد على النتائج التي تتحقق من تطبيق هذا النظام في مجال إعداد الميزانية القادمة وفي مجال تنفيذ الميزانية العامة والرقابه عليها .

٣ – نقاط الضعف في الأساس النقدي وعيوبه :

أ – لا يؤدي تطبيق هذا النظام إلي تصوير المركز المالي السليم والصادق للوحدة وإظهار النتائج الصحيحة للأنشطة والأعمال .

ب – تطبيق هذا النظام يقلل من أهمية المقارنات بين السنوات المالية بسبب تداخل أنشطة السنوات المالية المختلفة ببعض وتحميل كل سنة مالية بتكاليف تمت في السنوات الأخرى أو حرمان بعض السنوات من بعض مواردها وإضافتها لموارد السنة التي يتم فيها التحصيل.

جـ – لا يصلح هذا الأساس إلا لتوفير البيانات اللازمة لتحقيق الأهداف التقليدية والمحددة لنظام المحاسبة الحكومية .

ويعني ذلك أنه لا يوفر البيانات اللازمة لتحديد تكلفة الأنشطة والبرامج الحكومية وتحديد وحدة الإنجاز أو وحدة الخدمة المؤداة لأغراض قياس الأداء الحكومي في إستغلال الموارد المتاحه للوحدات الإدارية الحكومية وقياس فعالية البرامج الحكومية طويلة الأجل وهذه الأهداف التي يجب أن يحققها النظام المحاسبي الحكومي الفعال في العصر الحديث .

د – لا يسجل النظام كل الأحداث المالية التي تقع ويقتصر الإثبات على الموارد والمصروفات النقدية ، كما أنه يتيح فرصة التلاعب في حجم الإيرادات والنفقات عن طريق التباطـؤ أو الإسراع في عمليات التحصيل أو السداد .

هـ – قد يشجع هذا النظام على الإسراف أو التوسع في الإنفاق من الإعتمادات المخصصة لها قرب نهاية السنة المالية حتى ولو لم تكن هناك حاجة ضرورية لهذا الإنفاق وأحيانا تدفع قيمة خدمات أو مواد ولن تؤدي أو تسلم إلا بعد إنتهاء السنة المالية ذلك لأن ما تبقى من هذه الإعتمادات دون صرف وفقا لهذا الأساس يلغى في نهاية السنة المالية .

و – تحميل السنة المالية التالية بالمصروفات الفعلية النقدية التي سبق وأن تم إنجاز أعمالها في السنة المالية الجارية تؤدي إلى إرتباك تنفيذ الميزانية في هذه السنة أما لعدم كفاية الإعتمادات المخصصة أو اللجوء كثيرا إلى طلب إعتمادات إضافية .

ثانيا : <u>أساس الإستحقاق</u> :

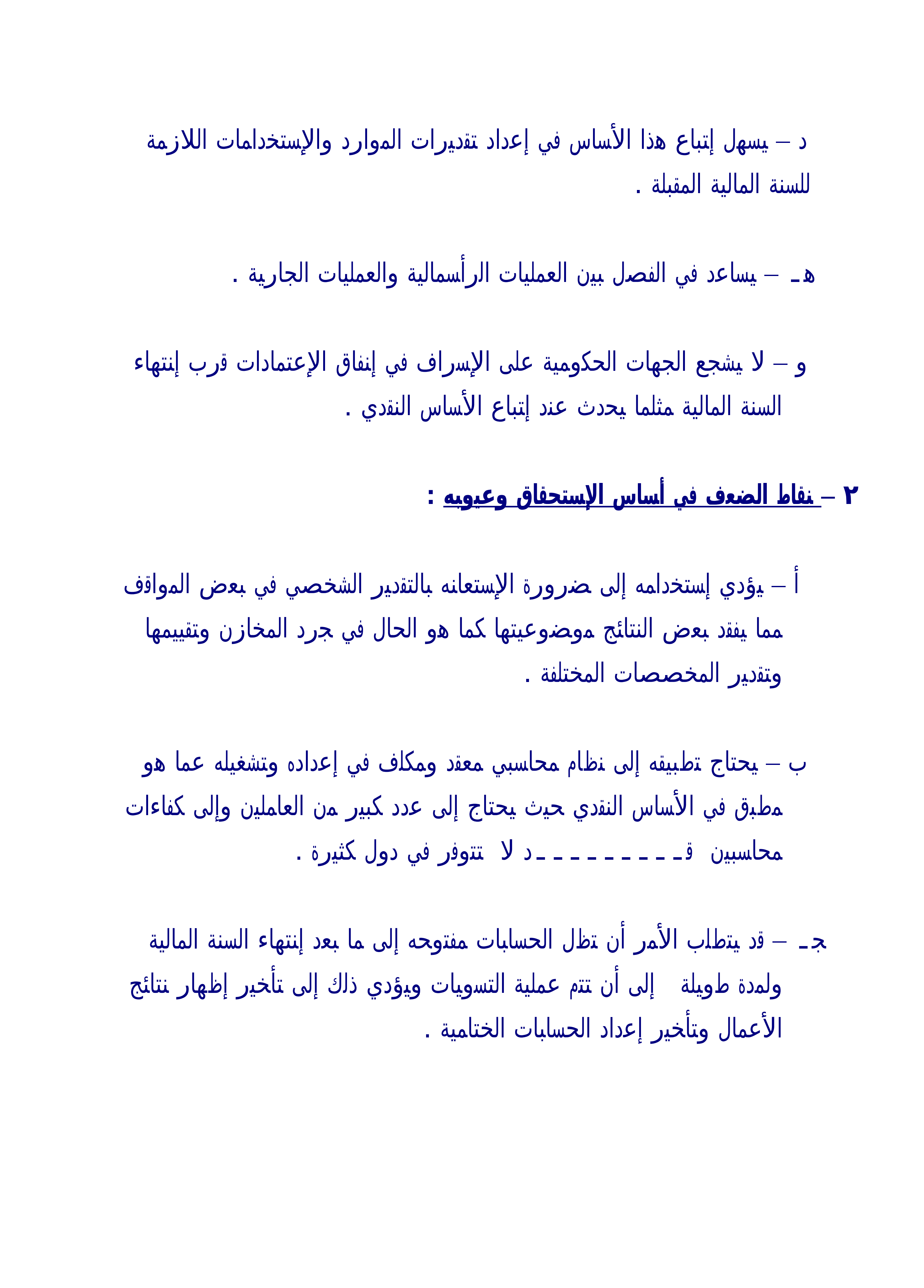
في حالة تطبيق أساس الإستحقاق يدرج في الميزانية جميع الإلتزامات المترتبة علىالحصول على السلعة أو الخدمة او المنفعة دون النظر إلى تاريخ السداد وكذلك جميع الحقوق المترتبة على تقديم الخدمات أو السلع أو المنافع للغير بصرف النظر عن تحصيل قيمتها ، وكذلك فإن الحساب الختامي للسنة المالية يشمل جميع المصروفات والإيرادات المترتبة على تصرفات تمت خلال السنة المالية دون النظر إلى التاريخ الذي حصلت عليه أو دونت فيه الإيرادات والمصروفات أما مزايا وعيوب أساس الإستحقاق فيتلخص في :

١ – <u>مزايا وفوائد أساس الإستحقاق</u> :

أ – يتفق هذا الأساس مع الأصول العلمية للمحاسبة حيث يتميز بالدقة والعدالة فهو يقوم على أساس أن السنة المالية تعتبر شخصية مستقلة وبالتالي تأخذ في الإعتبار أي مستحقات أو مقدمات بالنسبة لكل من الإيرادات والمصروفات .

ب – يساعد في مبدأ مقابلة الإيرادات والمصروفات بصرف النظر عن التحصيل أو السداد النقدي مما يتيح الفرصة لإجراء المقارنات المختلفة بين السنوات المختلفة داخل نفس الجهة أو بين الجهات بعضها ببعض .

جـ – يساعد في تحديد تكلفة وحدة النشاط أو وحدة الخدمة المؤداه خاصة في ظل الأنشطة الحديثة للميزانية كميزانية البرامج والأداء وكذلك يساعد على الرقابه على الأنشطة وتقييم أدائها ويعتبر ذلك من أهم مميزاته .



د – يسهل إتباع هذا الأساس في إعداد تقديرات الموارد والإستخدامات اللازمة للسنة المالية المقبلة .

هـ – يساعد في الفصل بين العمليات الرأسمالية والعمليات الجارية .

و – لا يشجع الجهات الحكومية على الإسراف في إنفاق الإعتمادات قرب إنتهاء السنة المالية مثلما يحدث عند إتباع الأساس النقدي .

٢ – <u>نقاط الضعف في أساس الإستحقاق وعيوبه</u> :

أ – يؤدي إستخدامه إلى ضرورة الإستعانه بالتقدير الشخصي في بعض المواقف مما يفقد بعض النتائج موضوعيتها كما هو الحال في جرد المخازن وتقييمها وتقدير المخصصات المختلفة .

ب – يحتاج تطبيقه إلى نظام محاسبي معقد ومكلف في إعداده وتشغيله عما هو مطبق في الأساس النقدي حيث يحتاج إلى عدد كبير من العاملين وإلى كفاءات محاسبين قـــــــــــــد لا تتوفر في دول كثيرة .

جـ – قد يتطلب الأمر أن تظل الحسابات مفتوحه إلى ما بعد إنتهاء السنة المالية ولمدة طويلة إلى أن تتم عملية التسويات ويؤدي ذلك إلى تأخير إظهار نتائج الأعمال وتأخير إعداد الحسابات الختامية .

ثالثا : <u>الأساس المشترك أو المختلط</u> :

يجدر الإشارة بداية إلى أن الأساس النقدي هو الأساس الغالب في معظم دول العالم حيث يطبق في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية خاصة وأن الوحدات الإدارية قائمة على محاسبة التدفقات المالية ولا تمارس نشاطا تجاريا إلا أن هذا الأساس قد لا يكون صالحا بالنسبة للجهات التي تمارس نشاطا متميزا (جهات ملحقة) كما أن أساس الإستحقاق هو الغالب للأنشطة الإقتصادية .

وللإستفادة من كل من الأساس النقدي وأساس الإستحقاق وتجنب عيوبهما فإنه يمكن الجمع بين الأساسين من خلال :

- تطبيق الأساس النقدي على الإيرادات والمصروفات مع تطبيق أساس ألإستحقاق في أضيق الحدود على بعض المصروفات مقابل الأعمال التي تم إنجازها والمواد التي تم تسلمها في المخازن قبل إنتهاء السنة المالية .

وهو ما يطلق عليه بالأساس النقدي المعدل أو أساس االإستحقاق المعدل على ضوء حصة أي منهمـا (الأساس النقدي – أساس الإستحقاق) وفي إطار النظام المحاسبي المعمول به .

ولقد أخذت الكويت بالأساس النقدي المعدل منذ صدور المرسوم بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ حيث نصت المادة (٣٦) منه على :

" يحسب في المصروفات الفعلية المبالغ التي لم تصرف فعلا ولكن تقرر صرفها قبل إنتهاء السنة المالية " .

ويتوقف إختيار أساس القياس المحاسبي في دولة ما على دراسة طبيعة بنود الإنفاق وطبيعة الأنشطة التي تمارسها الدولة إلى جانب كفاءة الأجهزة الفنية في الإدارة المالية للدولة سواء على مستوى أجهزة الرقابة وعلى رأسها وزارة المالية – أو على مستوى الجهات الحكومية في تحضير الميزانية بما يتفق مع أي من أسس القياس المحاسبي المستخدمة .

إن ما يشوب أساس الإستحقاق الذي يطبق في نهاية السنة المالية إنما يمكن التغلب عليه بتطبيق الشروط اللازمة لتعلية المستحقات في نهاية السنة المالية بحزم وعدم إتباع قاعدة الإستثناء التي تقع المسئولية فيها أولا على وزارة المالية لأن المادة (٢٨) من المرسوم بالقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ واضحة والإستثناء منها مخالفة قانونية .

وعلى كل فإن دراسة عناصر المصروفات بإسلوب دقيق يجعل من تطبيق الأساس النقدي المعدل الإسلوب الأمثل .

<u>مادة (٢٩)</u> :

" إذا لم يتم تسليم أحد المشاريع الإنشائية الذي كان مقدرا تسليمه خلال السنة المالية جاز بإذن سابق وبالشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية تسوية الإستحقاقات الخاصة بهذا العمل وذلك في حدود التكاليف الكلية المقررة للمشروع في ميزانية السنة المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يجوز تسوية الإستحقاقات الخاصة بالمشروع الإنشائي الذي يكون مقدرا تسليمه خلال السنة المالية ولا يتسنى إتمام ذلك حتى نهاية السنة المالية المذكورة وذلك بالشـروط الآتية :

أ - أن تكون التسوية بإذن سابق على إجرائها ووفقا للشروط والقواعد التي يحددها وزير المالية .

ب – ألا يترتب على التسوية تجاوز التكاليف الكلية المقررة للمشروع في ميزانية السنة المالية.

إيضاحات :

١ – تتناول هذه المادة إسلوب معالجة حالة وجود إعتماد لمشروع إنشائي معين في ميزانية السنة المالية التي يتوقع الإنتهاء من إنجازه وتسليمه خلالها ، وبالتالي عدم وجود إعتماد بميزانية السنة المالية التالية لهذا الغرض ، وتأخر تسليم هذا المشروع إلى ما بعد إنتهاء السنة المالية المدرج بها إعتماد له ، وذلك عن طريق تسوية الإستحقاقات الخاصة به وفقا للشروط المبينه بالمادة .

٢ – حدد التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن شروط التعديل بين إعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية قواعد تسوية إستحقاقات المشروع الإنشائي حيث نصت المادة (١٤) منه على :

" تتخذ الإجراءات الخاصة بتسوية إستحقاقات المشروع الإنشائي الذي لم يتم تسلمه وكان مقررا تسليمه خلال السنة المالية السابقة ولم يتم تعلية مبالغ – بحساب الأمانات تكفي لتسويته بموافقة مسبقة من وزارة المالية وذلك بالنقل إليه من الوفورات المتوقعة بالمشاريع الأخرى في حدود التكاليف الكلية للمشروع ووفقا للشروط المبينه بالمادة (١٢) وهي :

أ - أن يكون النقل من مشروع تم التعاقد عليه .

ب - ألا يؤثر النقل على تنفيذ المشروع المنقول منه .

ج - ألا يترتب على النقل رفع التكلفه الكلية للمشروع المنقول إليه .

د - الكتابة إلى وزارتي المالية والتخطيط التي تقوم بدورها بإخطار وزارة المالية برأيها من الناحية الفنية ويتم إجراء النقل بعد صدور موافقة وزارة المالية .

وتسري هذه الإجراءات على الأعمال الإنشائية الصغيرة وترميم وصيانة المنشآت والمرافق .

٣ – يعني بالمشروع الإنشائي :

" كل وحدة إستثمارية إنمائية تهدف إلى خلق أو توسيع أو تطوير إمكانات تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع أو التوسع في تقديم الخدمات ضمن فترة زمنية محددة ،

ويمكن تمييز الوحدة الإستثمارية هذه تقنيا وتجاريا وإقتصاديا عن باقي الإستثمارات" .

٤ – تعد هذه المادة إستثناء ا من الحكم أو القاعدة العامة الموضحة بصدر المادة رقم (٣٠) من المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ .

<u>مادة (٣٠)</u> :

" يبطل العمل بكل إعتماد لم يصرف أو لم يتقرر صرفه خلال السنة المالية التي ربط للصرف فيها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٢٨ ، ٢٩ " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١ – يعتبر باطلا العمل بالإعتمادات التي لم تصرف أو التي لم يتقرر صرفها حتى نهاية السنة المالية .

٢ – يستثني من هذا الحكم ما ورد من أحكام بالمادتين رقمي (٢٨ ، ٢٩) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ .

<u>إيضاحات</u> :

١ – يقصد بالإعتماد الذي لم يصرف هو ذلك الإعتماد أو رصيد الإعتماد الذي لم يتخذ بشأنه أي إجراءات إدارية أو مالية أو محاسبية .

٢ – يقصد بإعتماد لم يتقرر صرفه بأنه إعتماد أو رصيد إعتماد لم تصدر موافقة الآمر بالصرف على إصدار وسيلة الدفع والخصم بقيمته على الميزانية حتى ولو كان قد تم إحتجازه كإرتباط من الإعتماد المختص .

الفرع الثاني

الحسابات والرقابة الحسابية

المادة (٣١) :

" تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية ، ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية ، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - تحدد وزارة المالية شكل السجلات والنماذج اللازمة للمعاملات الحالية .

٢ – يحدد وزير المالية الشروط والإجراءات المختلفة التي يجب إتباعها في حالات الصرف والتحصيل وأي إجراءات حسابية أخرى .

٣ – ينظم وزير المالية طرق تدقيق ومراجعة الحسابات العامة .

إيضاحات :

١ – تحدد وزارة المالية شكل السجلات والنماذج اللازمة للمعاملات المالية ، سواء كان العمل يتم يدويا أو بإستخدام الحاسبات الآلية .

٢ – يحدد وزير المالية قواعد الصرف والتحصيل والإجراءات الحسابية وما تشمله من تسويات حسابية ، وكذلك تحديد الدورة المستندية التي تتبع في كل من هذه الحالات .

٣ – يعني بطرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها التي ينظمها وزير المالية تلك التي تباشرها وحدات الرقابة الداخلية بالأجهزة المالية في كل جهة من الجهات الحكومية .

٤ – تعتمد أعمال المراجعة والتدقيق من جانب المسئولين ، بصفة أساسية ، على التحقق من تطبيق القواعد والتعليمات الصادرة من وزارة المالية لتنظيم العمل ، في شكل تعميمـ ـ ـ ـ ـ ـ ـات أو قرارات أو كتب دورية .

٥ – بصدور المرسوم بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بإعداد الميزانية العامة ، والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي نصت المادة (٢٨) على :

" تقوم كل دائرة وكل جهة صرف بفتح سجلات تتفق مع أبواب الميزانية وبنودها وتقدم إلى إدارة المالية كشفا بالمصروفات والإيرادات عن كل شهر خلال إسبوع من الشهر الذي يليه " .

ومن منطوق النص نلاحظ عدم الإشارة إلى إختصاص وزارة المالية (الإدارة المالية في ذلك الوقت) بتحديد شكل السجلات والأوراق والنماذج الخاصة بالمعاملات المالية ولما إتضح من الكشوف والحسابات التي تقدم إلى وزارة المالية - إختلاف مسميات ومفاهيم الحسابات في كل وزارة أو إدارة عن الأخرى ، تم إجراء مسح شامل للنظم المحاسبية التي تسير عليها مختلف الوزارات والإدارات ومختلف السجلات والأوراق التي تستخدم في العمليات المالية ولقد أسفر ذلك عن وجود إختلاف تلك النظم في الإطار العام والمشتملات وكذلك إختلاف السجلات المحاسبية والأوراق الأخرى المختلفة والمستخدمة في العمليات المالية من إستمارات وطلبات وإيصالات في الشكل والمضمون .

ولتوفير الضبط المالي والمحاسبي فقد تطلب ذلك وجود إطار موضوعي وتنظيمي محاسبي موحد تسير عليه مختلف الوزارات والإدارات الحكومية يقوم على توحيد نمطية المصطلحات والمفاهيم والأسس والقواعد المحاسبية وكذلك الأوراق والنماذج والسجلات المستخدمة في هذه العمليات ، أصدرت وزارة المالية عدد من الكتب الدورية والتعاميم ببيان النماذج الموحدة للعمليات المالية والمحاسبية إنتهت بإصدار التعميم رقم (١٩٧٣/٨) بالدليل المعدل للعمل بالنماذج المالية والمحاسبية والذي تم العمل به إعتبارا من السنة المالية ١٩٧٤/٧٣ ولقد أوضح الدليل الدورات المحاسبية الأساسية في شكلها النهائي التطبيقي دورة الصرف ، دورة القيد ، دورة التوريد ، دورة القيد بالسجلات المحاسبية والنماذج التي تستخدم في كل منها .

- بصدور المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ تفادي المشرع القصور الذي شاب المرسوم ١ لسنة ١٩٦٠ وجاء نص المادة (٣١) بأحكامها السابق الإشارة إليها .

٦ – لقد أدى الإحتياج المتزايد للمعلومات لخدمة العمليات التخطيطية والقرارات الإقتصادية والمالية بمستوى عال من الدقة وفي الوقت المناسب وعلى مختلف المستويات التحليلية ، ونظرا لإتساع نطاق أعمال الوزارات والإدارات الحكومية وتشعبها وتزايدها سنة بعد أخرى بتطور وظيفة الدولة بحيث أصبح من المتعذر في كثير من الأحيان إنجاز العمليات المالية بالوسائل اليدوية في الوقت المطلوب مع الإطمئنان إلى صحة النتائج الحسابية والتحليلية لهذه العمليات ، إلى جانب إزدياد الإهتمام بالرقابة الداخلية في كل وزارة وإدارة حكومية ، والرغبة في الحصول على تقارير مالية متعددة في فترات دورية متقاربه لكي تتخذ أساسا لرسم مختلف السياسات الإقتصادية والمالية وإتخاذ القرارات الإدارية.

تبنت وزارة المالية نظام متدرج لإستخدام الحاسبات الآلية في العمليات المالية الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية وإنتهت الدراسات إلى صدور التعميم رقم (٧) لسنة ١٩٧٨ في ١٩٧٨/٦/١٨ بتطبيق النظام الآلي إعتبارا من ميزانية السنة المالية ١٩٧٩/٧٨ على أن يكون بشكل متوازي مع النظام المحاسبي اليدوي ، ولقد إستمر العمل بالنظامين على عدد مختار من الوزارات والإدارات الحكومية مع الإبقاء على النظام اليدوي كأساس للعمليات المالية والمحاسبية إلى أن تم تعميم النظام بشكل أعم وأشمل على كافة الوزارات والإدارات الحكومية وذلك بصدور التعميم رقم (٩) لسنة ١٩٨٠ بتاريخ ١٩٨٠/٦/٨ وذلك إعتبارا من السنة المالية ١٩٨١/٨٠ وإستمر النظام اليدوي هو الأساس إلى جانب تطبيق النظام الآلي .

٧ – صدر تعميم رقم (٧) لسنة ١٩٨٨ بشأن إستخدام الحاسبات الآلية في العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكوميةبإلغاء السجلات اليدوية والإعتماد على الحاسب الآلي

في تسجيل العمليات المالية الخاصة بالميزانية والحسابات بإستثناء السجلات الخاصة بـتفصيلي الأمانات والعهد والحسابات النظامية .

٨ – نظرا للتطور المتسارع في مجال التكنولوجيا والتقنية الحديثة في إستخدام الحاسبات الآلية ورغبة في تطوير نظم إعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها والتي تتطلب توفير المعلومات الدقيقة والسريعة عن الجهات المختلفة وتوفير تقارير دورية وافية بما يلبي إحتياجات المستويات التنفيذية والقيادية إلى جانب الجهات الرقابية مع بناء قاعدة بيانات مالية حكومية على مستوى الدولة للمساهمة في الدراسات المالية الإقتصادية والتخطيطية .

فلقـد إنتهـت الدراسـات التمهيديـة والإستشـارات إلى تطبيـق مجموعـة النظـم الماليـة المتكاملـة **(IFS)** **INTEGRATED FINANCIAL SYSTEMS** ، ولقد بدء تطبيق تلك النظم بشكل فعلي على جميع الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة) إعتبارا من ١٩٩٧/١/١ .

وتشمل هذه النظم :

١ – دليـل الحسابـات
٢ – محاسبة ورقابة الميزانية
٣ – نظـام إدارة المشاريـع
٤ – نظـام الإرتباطـات
٥ – قائمة الإستمارات (الصرف - القيد - القبض)

٦ – نظام الحسابات الخارجة
٧ – قائمـ ـة المراقـ ـب المالـ ـ ـ ـ ـ ـ ـي
٨ – قائمـ ـة المراجـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـع

ومن مميزات وفوائد تطبيق هذه النظم :

١ – سرعة إدخال البيانات والحصول على نتائجها عن طريق الشاشات الطرفية الموجودة لدى المستفيدين بالجهات الحكومية .

٢ – الرقابة اللحظية على تنفيذ الميزانية بواسطة وزارة المالية (شئون الميزانية العامة - شئون المحاسبة العامة) وسرعة الحصول على البيانات وذلك بواسطة الشاشات الطرفية الموجودة لدى الباحثين والمحاسبين بوزارة المالية .

٣ – المساهمة في إعداد الميزانية في مراحلها المختلفة وسرعة الحصول على تقديرات الجهات والتعديلات التي تمت عليها .

٤ – الرقابة على تعديل إعتمادات مصروفات الميزانية والحصول على نتائج هذه التعديلات لحظيا عن طريق الشاشات الطرفية .

٥ – تضمين النظم نقاط الرقابة اللازمة والتي لا تسمح للجهات الحكومية تجاوزها إلا بعد الرجوع لوزارة المالية .

٦ – تقليص إجراءات التسجيل في الدفاتر اليدوية بل إلغاء بعضها كليا ، وسرعة تجميع البيانات والذي كان يتم بطريقة يدوية مما يعرض للوقوع في الأخطاء .

٧ – دقة البيانات وقلة أخطاء التسجيل وذلك لوجود جداول وبيانات في شاشات الإدخال لمراجعة بيانات التسجيل قبل تأثيرها على السجلات الرئيسية الأمر الذي أعطى للمستفيد فرصة لتصحيح أخطاء التسجيل في شاشات الإدخال .

٨ – إختصار الوقت في التسجيل والتجميع والترصيد في الدفاتر والسجلات اليدوية بالإضافة إلى طباعة الإستمارة (صرف / قيد / قبض) آليا .

٩ – بناء قاعدة بيانات مالية حكومية على مستوى الدولة للمساهمات في الدراسات الإقتصادية والتخطيط العام .

وما زالت وزارة المالية (شئون الميزانية - شئون المحاسبة العامة - مركز المعلومات الآلي) مستمرة بعمل الدراسات الفنية لتطوير تلك النظم سواءا بتبسيط إجراءات العمل أو بإضافة وظائف جديدة تساهم بشكل فعال بتوفير البيانات والمعلومات التي تقدم لمتخذ القرار على المستوى الإقتصادي والسياسي والرقابي ، هذا بالإضافة إلى العمل على تطبيق النظم التي لم تطبق حتى الآن كنظام المشاريع ونظام إدارة النقدية ونظام تقييم الأداء وهي من النظم الهامة في ظل المالية العامة الحديثة .

مادة (٣٢) :

" تقوم مختلف الجهات بإمساك السجلات والأوراق المنوه عنها في المادة السابقة . ويختص الوزير أو رئيس الجهة بإعتماد أوامر الصرف . وله أن ينيب عنه من يقوم بهذا الإعتماد على ألا يكون من القائمين بأعمال الحسابات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يجب على مختلف الجهات إمساك السجلات والنماذج المشار إليها في المادة السابقة (٣١) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ .

٢ – يختص الوزير أو رئيس الجهة بإعتماد أوامر الصرف .

٣ – للوزير المختص أو رئيس الجهة أن يفوض عنه من يقوم بهذا الإعتماد بشرط ألا يكون من المكلفين بإعمال الحسابات بالجهة .

إيضاحات :

١ – لا يجوز إجراء تفويض من المفوض إليه - من قبل الوزير أو رئيس الجهة - إلى مسئـــــــــــول ثالث - ولكن يجوز أن يصدر الوزير أو رئيس الجهة مباشرة قرارا إداريا يحدد فيه عدة أشخاص يفوضون بإعتماد أوامر الصرف في حدود مبالغ معينه ، ولقد صدر المرسوم بالقانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري وتحديد الإختصاصات والتفويض فيها حيث تناولت المواد (٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨) موضوعا من أهم الموضوعات في

القانون الإداري وهو موضوع التفويض الإداري بإعتباره ركيزة من الركائز التي يقوم عليها نظام الإدارة الحديثة والذي يكفل المرونه اللازمة لمواجهة متطلبات العمل .

٢ – يشترط ألا يكون من ينيبه الوزير أو رئيس الجهة لإعتماد أوامر الصرف من العاملين بأقسام الحسابات والمنوط بهم الإشتراك في إعداد وإستيفاء الإجراءات المستندية أو الحسابيـــــــــــــــــــــــــة أو المحاسبية السابقة على إعتماد الصرف أو اللاحقة عليه بما يشمله ذلك من تسجيل في السجلات المحاسبية بكافة أنواعها أو التأشير في تلك السجلات بما يفيد إتمام الصرف ، ويسري ذلك على المسئولين عن هؤلاء الموظفين .

٣ – يقصد بأوامر الصرف بأنها وسائل الدفع المستخدمة في تسديد الإلتزامات المستحقة قانونا وعلى سبيل المثال الشيكات وأذون الصرف النقدي وأوامر التحويل الموجهة إلى البنوك .

المادة (٣٣) :

" يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات "

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يتم تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية .

إيضاحات :

١ – إستهدف المشرع من هذه المادة تطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات الحكومية بواسطة ممثلين لوزارة المالية (مراقبون ماليون ورؤساء حسابات) للتحقق من أن عمليات الإرتباط والصرف في حدود الإعتمادات الواردة بالميزانية وبما يحقق أهدافها ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة وهذا يقتضي مراجعة حسابية ومستندية وتقييميه وأنها وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لها ، ويطلق على هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة المانعة.

٢ – منذ صدور المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ لم تطبق هذه المادة وكان من أهم المعوقات التي صاحبت ذلك :

أ - ندرة العناصر الوطنية المتخصصة في مجال المحاسبة صاحبة الخبرة القادرة على تولي مهام الرقابة المسبقة .

ب - التخوف من أن يكون في تطبيق الرقابة المسبقة إطالة للإجراءات وتعطيل للأعمال مما قد يسبب معه إرتباك عمل الجهات الحكومية في تنفيذ برامجها .

جـ - ولقد أثمرت الجهود التي بذلتها وزارة المالية لوضع هذه المادة موضع التنفيذ أن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١١٨١) بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨ بالموافقة على تفويض وزير المالية في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية وتحديد إختصاصاتهم

وتبعيتهم وقد كان ذلك بناءا على كتاب وزارة المالية رقم (٧٦٦) بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١٢ .

د - تسري أحكام هذه المادة أيضا على الجهات ذات الميزانيات الملحقة بناءا على ما ورد بنص المادة (٤٢) من ذات المرسوم بالقانون .

<u>مادة (٣٤)</u> :

" يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير المالية إختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

- تتحدد إختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح يقدم من وزير المالية .

<u>إيضاحات</u> :

١ – بناء على التفويض السابق الإشارة إليه بالمادة (٣٣) أصدر وزير المالية القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ في شأن تحديد إختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

٢ – نظرا لعدم وجود وحدة تنظيمية تمارس الرقابه المالية المسبقة فقد تضمنت المادة الخامسة من القرار الوزاري السابق الإشارة إليه على :

" المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات الذين يعينون بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة يتبعون مباشرة إداريا وفنيا الوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة بوزارة المالية" .

٣ – تم البدء بتطبيق الرقابة المسبقة على عدد محدود من الوزارات (وزارة الصحة العامة ووزارة التعليم العالي) وتم إختيار بعض المستويات الإشرافية من العاملين بشئون المحاسبة العامة إلى جانب أحد العاملين بالقطاع الخاص حيث باشروا العمل في ١٩٩٤/٩/٣.

٤ – نظرا لزيادة عدد المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والزيادة المطردة في عدد الجهات الحكومية التي تم تطبيق نظام الرقابة المسبقة عليها – دعت الحاجة إلى إنشاء وحدة تنظيمية تكون من مهام الإدارة فيها التوجيه الفني للمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والوقوف على الصعوبات والمعوقات التي تواجه التطبيق في ظل حداثة النظام في دولة الكويت .

وحتى يكون هناك حلقة وصل بين مجموع المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات وبين الإدارة العليا لذلك صدر القرار الوزاري رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٦ بتعديل مسمى مكتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات إلى إدارة الرقابة المالية لتباشر

الإختصاصات التي نص عليها القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ نوجزها فيما يلي :

أ – تنفيذ الرقابة المسبقة لوزارة المالية على الجهات الحكومية وفقا لما نص عليه القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ .

ب – التوقيع على كافة العمليات المالية بعد توقيعها ومراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها وفقا للقوانين والتعليمات المنظمة لها .

جـ – مراجعة السجلات المحاسبية للجهات الحكومية للتأكد من انتظام القيد بها .

٥ – على ضوء نتائج تطبيق نظام الرقابة المسبقة وما أسرفت عنه من ملاحظات ورغبة في تفعيل دور المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات - ولتوحيد إختصاصات كل من المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات نظرا لعدم وجود فرق من الناحية العملية عند الممارسة الفعلية صدر قرار وزير المالية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١ في شأن تحديد إختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

ولقدكان من سمات هذا القرار أن أضيفت بعض الإختصاصات لتفعيل نظام الرقابة المسبقة وأيضا إستبعاد بعض الإختصاصات التي كان ينص عليها القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ .

ولقد نصت المادة الأولى على :

" تحدد إختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة وتبعيتهم على الوجه التالي :

١ – تمثيل وزارة المالية لدى الجهة الحكومية ، وذلك دون إخلال بإختصاصات إدارات وزارة المالية .

٢ – الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة إيرادا ومصروفا ودراسة أهداف الإستخدامات والموارد .

٣ – الإسهام في إيضاح وبيان المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية للجهات الحكومية والتوجيه الفني للعاملين بالوحدات المحاسبية التي تدخل في نطاق عمله .

٤ – حضور إجتماعات لجان إعداد مشروع ميزانية الجهة بالتنسيق مع شئون الميزانية العامة بوزارة المالية .

٥ – حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة دون أن يكون له المشاركة في إتخاذ القرار .

٦ – التحقق من سابقة الإرتباط ، وذلك منعا من حدوث أي تجاوز في الصرف عن إعتمادات الميزانية وإعداد التقارير اللازمة عن الإرتباطات غير المسددة وبيان أسباب ذلك.

٧ – الإطلاع على كافة العقود والإلتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات أو موافقة وزارة التخطيط قبل إبرامها ، للتحقق من صحة الإجراءات وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات .

٨ – إعتماد رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين بعد التحقق من أن قرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .

٩ – التحقق من توقيع الشروط الجزائية على الموردين أو المقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد .

١٠ – دراسة طلبات صرف العهد النقدية الشخصية والترخيص بصرفها في ضوء ما تقضي به التعليمات المالية .

١١ – التوقيع على إستمارات الصرف والقيد والتوريد بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والـتأكد من صحتها وسلامة الإجراءات ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية وله في سبيل ذلك الإطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابه .

١٢ – إخطار وزارة المالية بأي واقعة صرف تتضمن مخالفة مالية فور إكتشافها .

١٣ – التحقق من تحصيل وتوريد الإيرادات وفقا للقوانين والتعليمات المالية .

١٤ – الإشتراك في لجان الجرد الدوري والمفاجيء للنقدية بالصندوق والطوابع المالية والبريد وما في حكمها وإعتمادها .

١٥ – مراجعة السجلات والدفاتر المحاسبية للتأكد من إنتظام القيد فيها .

١٦ – دراسة كافة المستندات الخاصة بتعلية مبالغ لحساب الأمانات والتأكد من مطابقتها للتعليمات الصادرة عن وزارة المالية .

١٧ – دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفاءتها لأحكام الرقابة على العمليات المالية .

١٨ – التحقق من صحة إجراءات جرد الموجودات بكافة أنواعها .

١٩ – متابعة تنفيذ توصيات مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة وإجراءات تلافي ملاحظاتها .

٢٠ – إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة ومواطن الهدر في الإنفاق العام .

مادة ثانية :

" يكون تعين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من وزير المالية بناء على إقتراح من وكيل وزارة المالية وتحديد جهة عمل كل مراقب مالي أو رئيس للحسابات بقرار من وكيل وزارة المالية".

مادة ثالثة :

" يحظر على المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات تقاضي أي مبالغ من الجهات المعينين بها على شكل مكافآت أو مزايا نقدية أو عينية " .

مادة رابعة :

" يكون تأثيث مكاتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات وما يتبعها من خدمات إدارية على عاتق الجهات المعنية بها وتتم معاملتهم معاملة مدراء الإدارات .

مادة خامسة :

" يلغي القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣" .

مادة سادسة :

" على المسئولين كل فيما يخصه تنفيذ هذا القرار ويعمل به إعتبارا من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية " .

مادة (٣٥) :

" تقدم كل جهة حسابات شهرية وربع سنوية ، عن الإيرادات والمصروفات وغيرها من الحسابات إلى وزارة المالية ، وفقا للتبويب الذي صدرت به الميزانية وطبقا للتعميمات التي تصدرها هذه الوزارة وفي المواعيد التي تحددها .

وتوقع هذه الحسابات من رئيس الجهة المختصة أو من ينيبه عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات .

الأحكام الواردة بالمادة :

تقدم كل جهة حسابات شهرية وربع سنوية عن إيراداتها ومصروفاتها وكذلك عن غيرها من الحسابات ، إلى وزارة المالية ، مع الإلتزام بما يلي :

أ - أن تكون وفقا للتبويب الذي صدرت به ميزانية كل جهة .

ب - أن تكون مطابقة للتعميمات التي تصدرها وزارة المالية .

جـ - أن تقدم هذه الحسابات في المواعيد التي تحددها وزارة المالية .

د - أن تعتمد هذه الحسابات من رئيس الجهة المختصة أو من ينيبه عنه ومن كل من المراقب المالي ورئيس الحسابات بالجهة .

__إيضاحات :__

- تحدد وزارة المالية في التعميمات الصادرة إلى الجهات الحكومية شكل النماذج التي تعد بموجبها الحسابات الشهرية والربع سنوية والإجراءات الواجب إتباعاها في إعدادها والبيانات التي تتضمنها من حسابات الميزانية (الإيرادات والمصروفات) والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية كما تشمل التعليمات ضرورة إعداد تقرير عن حالة الصرف والتحصيل مقارنة بإعتمادات الميزانية والإجراءات التي إتخذتها الجهة في سبيل تسوية الحسابات الأخرى وأية بيانات أخرى .

- من الناحية العملية والتطبيقية فإن إستخدام الحاسبات الآلية في تسجيل العمليات المالية والحسابية بالجهات الحكومية وبإستخدام النظم المالية المتكاملة أصبحت هذه الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية تستخرج آليا ووفقا لتصميم موحد لا تستطيع الجهات الحكومية الخروج عنه كما أن النظام أصبح يتحكم من خلال الرقابة المركزية لوزارة المالية بإقفال الحسابات الشهرية والربع سنوية برفض الحاسب الآلي لأية عملية تسجيل من قبل الجهة بعد تاريخ محدد من إنتهاء الشهر أو الفترة .

- تمثل هذه المادة إحدى حلقات الرقابة التي تمارسها وزارة المالية (شئون المحاسبـة العامة - شئون الميزانية) والتي يعبر عنها بالرقابة أثناء التنفيذ للتحقق من تحصيل الإيرادات وإيداعها وتوريدها لحساب وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي (بالنسبة للوزارات والإدارات الحكوميـ ـة) وإن المصروفات قد تمت في حدود الإعتمادات المقررة وفقا للتعليمات واللوائح ومتابعة تسوية الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية ويطلق على هذه الرقابة أيضا الرقابة الكاشفة أو التصحيحية .

مادة (٣٦) :

" يحدد وزير المالية نظم وطرق العمل ، والإختصاصات والمسئوليات لمختلف عمليات التخزين وذلك من حيث الإدارة والتنظيم والتزويد والتوزيع والتصرف والرقابة بمختلف مستوياتها وتصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها ، وتحديد كافة السجلات والأوراق المستخدمة في تلك العمليات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

يختص وزير المالية بوضع نظم وطرق العمل ، والإختصاصات والمسئوليات لمختلف عمليات التخزين والتي تشمل :

أ - أعمال الإدارة والتنظيم والتزويد والتوزيع والتصرف والرقابة بمختلف مستوياتها .

ب - تصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها .

جـ - تحديد كافة السجلات والأوراق المستخدمة في عمليات التخزين سواء كان أسلوب العمل يدويا أو آليا .

***<u>إيضاحات</u>* :**

- صدر التعميم رقم ٥ لسنة ١٩٩٧ حيث نص في أولا شئون التخزين ، " يقصد بمصطلح التخزين كافة الأعمال المتعلقة بالموجودات المنقولة من حيث (التوصيف والترميز ، التخزين ، التداول ، التسعير ، تقدير الإحتياجات ، تحديد مستويات التخزين ، الجرد ، السلامة والوقاية المخزنية) وتطوير أماكن التخزين والتصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الإستخدام لدى الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات والهيئات ذات الميزانيات الملحقة " .

- يقصد بنظم وطرق العمل بأنها التعميمات والتعليمات المنظمة لإجراءات العمل سواء ما يتم منها بطريقة يدوية أو بإستخدام النظم الآلية .

- يعني بالإدارة هي جميع وظائف الإدارة من حيث التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة .

- يعني التنظيم إعداد الهيكل التنظيمي الموحد من حيث الوظائف والإختصاصات والمسئوليات للجهات المختصة بأعمال الشراء والتخزين بالقطاع الحكومي وإعداد توصيف الوظائف في هذا المجال .

- ***التوزيد*** - يعني عملية تقدير إحتياجات الجهة من المواد وشراء كل ما يلزم للجهة وإيداعه المخازن تمهيدا لصرفها لمراكز العمل .

- ***التوزيع*** - يعني صرف أو تحويل كل ما يلزم لمراكز العمل بالجهة ومتابعتها وبالأخص المواد ذات الطبيعية الدائمة منها .

- ***التصرف*** - يعني التخلص من المواد الخارجة عن نطاق الإستخدام أو الزائدة عن الحاجة سواء بالبيع للجهات الحكومية ، البيع بطريق أو بغير طريق المزاد العلني ، المبادلة ، التصرف دون مقابل الإتلاف .

- ***الرقابة*** - تعني التحقق من صحة تطبيق نظم وطرق وإجراءات العمل وفقا للقوانين والتعميمات والتعليمات المنظمة والمتعلقة بكافة عمليات الشراء والتوصيف والترميز والتخزين والتوزيع والتصرف والسلامة والوقاية المخزنية .

- ***تصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها*** - يعني المشاركة ي التخطيط والتصميم لأماكن التخزين من حيث المواصفات والمساحات لإحتياجات الجهة الحالية والمستقبلية مع مراعاة طبيعة المواد لديها وتحديد أساليب التنظيم الداخلي للمخازن والتجهيزات المخزنية ومعدات المناولة والتأكد من الإلتزام بقواعد السلامة المخزنية .

- ***السجلات والأوراق*** - يعني بها كافة النماذج والمستندات التي تصدر بالتعميمات والتعليمات والتي يتوجب إستخدامها حسب الغرض المحدد لها وهي إما سجلات أو دفاتر أو بطاقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـات أو أوراق مفردة وسواء كانت يدوية أو آلية .

<u>الفصل الرابع</u>
<u>الحساب الختامي</u>

<u>مادة (٣٧)</u> :

" يضع وزير المالية القواعد التفصيلية التي تتبع في إعداد الحسابات الختامية كما يحدد المواعيد الخاصة بذلك ".

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١يعد وزير المالية القواعد التفصيلية الواجب إتباعها عند إعداد الحسابات الختامية .

٢يحدد وزير المالية المواعيد الخاصة بإعداد الحسابات الختامية .

***<u>إيضاحات</u>* :**

٣تتضمن القواعد التفصيلية الواجب إتباعها عند إعداد الحسابات الختامية القواعد الخاصة بالإجراءات والقيود المحاسبية اللازمة لإقفال حسابات السنة المالية ، وشكل وأسلوب إعداد جداول الحسابات الختامية والنماذج الإيضاحية والمذكرة الإيضاحية .

٤يراعى عند تحديد المواعيد الخاصة بإعداد الحسابات الختامية أن يتاح لوزارة المالية الوق المناسب لدراستها وإعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة

وإحالتهإلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمه إلى السلطة التشريعية ي الموعد الدستوري المبين في المادة (١٤٩) من الدستور ، أي خلال الأربعة أشهر التالية لإنتهاء السنةالمالية للنظر فيه وإقراره .

<u>مادة (٣٨)</u> :

" تعد كل جهة حكومية حسابها الختامي عن السنة المالية المنقضية وتقديمه إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة لذلك ، ويوقع هذا الحساب من الوزير أو رئيس الجهة أو من ينيبه أي منهما عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

- تعد كل جهة حكومية حسابها الختامي ن السنة المالية المنقضية وتقدمه إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة لذلك .

- يوقع الحساب الختامي لكل من جهة الوزير المختص أو رئيس الجهة أو من ينيبه أي منهما عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات .

<u>إيضاحات</u> :

- يعني بالجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية أو ملحقة بها (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة .

- من الناحية التطبيقية صبحمن اليسير من خلال الحاسبات الآلية في مركز المعلومات الآلي وزارة المالية إستخراج الجداول الرئيسية للحسابات الختامية لكافة الجهات الحكومية وفقا للنماذج الصادرة بالتعميم الذي تصدره وزارة المالية - من واقع قاعدة البيانات للنظم المالية المتكاملة - ويتم إستخراج هذه الجداول بمجرد إقفال حسابات الجهة في نهاية السنة المالية ، حيث يتم مراجعتها أولا من قبل المحاسب المختص بوزارة المالية - إدارة التوجيه والنظم ، ثم إرسالها مع مخرجات الحاسب الآلي للحساب الختامي للجهة حيث يتم مراجعتها من قبل الجهة وإعتمادها ومن ثم إرسالها إلى وزارة المالية في الموعد المحدد لتقديم الحساب الختامي .

- تقوم إدارة التوجيه والنظم وبالتعاون مع مركز المعلومات الآلي بوزارة المالية بدراسة إمكانية إستخراج النماذج الإيضاحية لكل جهة أيضا منه عن طريق تغذيتها للحاسب الآلي وذلك إختصارا للوقت - وتبسيطا للإجراءات - وضمانا لدقة وصحة البيانات لتقليل أخطاء العنصر البشري .

- الحسابات الختامية هي وثائق تتضمن البيانات المالية والإيضاحية الخاصة بالمصروفات الفعلية والإيرادات المحصلة خلال السنة المالية المنقضية وما تحقق من أهداف وتعد هذه البيانات مقارنة بإعتمادها الميزانية ، وبيان حركة وأرصدة الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية والموجودات والممتلكات المنقولة والعقارية بهدف إيضاح مدى تحقيق الأهداف المخططة وأسباب الإنحراف والمركز المالي .

<u>مادة (٣٩)</u> :

" يعد وزير المالية الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة كما يعد تقريرا عن هذا الحساب بما يكفل إظهار حقيقة المركز المالي عن السنة المالية المنقضية ويعرض الحساب الختامي والتقرير على مجلس الوزراء ، ثم يقدم إلى السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور، لنظر فيه وإصدار القانون الخاص بإعتماده " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

- يختص وزير المالية بإعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة وتقديم تقرير عنه على الوجه الذي يظهر حقيقة المركز المالي عن السنة المالية المنقضية .

- يعرض وزير المالية الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الذي أعده عنه إلى مجلس الوزراء.

- يقدم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة إلى السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور ، للنظر فيه وإصدا القانون الخاص بإعتماده .

<u>إيضاحات</u> :

- حددت المادة (١٤٩) من الدستور المدة التي يجب أن يقدم خلالها الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة إلى السلطة التشريعية حيث نصت على أن " الحساب الختامي للإدارة المالي للدولة عن العام المنقضي يقدمإلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لإنتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره " وبمقتضى هذا النص تمارس السلطة

التشريعية رقابتها اللاحقة على تنفيذ الميزانية أي بعد إقفال حسابات السنة المالية للوقوف على النتائج التي أسفرت عنها تنفيذ الميزانية من فائض أو عجز والأهداف التي حققتها السلطة التنفيذية مقارنة بما خطط له بالميزانية التقديرية ، ونظرا لما يتطلبه دراسة وتحليل البيانات المالية للحساب الختامي والوقوف على المركز المالي الحقيقي للدولة والمنافع التي حققها تنفيذ الميزانية من إقتصادية وإجتماعية إلى خبرة ومعرفة عملية بالشئون المالية يتم تشكيل لجنة من أعضاء مجلس الأمة ممن يتوافر فيهم ذلك وتسمى لجنة الميزانية والحساب الختامي والتي تتولى دراسته وطلب الإيضاحات والمعلومات التي ترغب فيها وقد تستدعي اللجنة ممثلين عن وزارة المالية أو الجهات الأخرى للإستماع إليهم في مواضيع مالية عامة أو خاصة .

- يتضمن تقرير وزير المالية عن الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ما أسفرت عنه نتائج العمليات المالية لإيرادات ومصروفات الميزانية للسنة المالية المنقضية بما يكفل إظهار حقيقة المركز المالي ، وكذلك عرض الأهداف المحققة ، مقارنة بما خطط من أجله في شتى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والمشاكل والصعوبات التي صاحب تنفيذ الميزانية وأسبابها وسبل التغلب عليها .

- يرفق مع الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة مشروع قانون إعتماد الحساب الختامي والذي تتضمن مواده :

أ - جملة المصروفات الفعلية
ب - جملة الإيرادات المحصلة
جـ - الإلتزامات التي تم إستقطاعها من الإيرادات المحصلة (المستقطع لحساب الأجيال القادمة)
د - الفائض / العجز

وتتكون مرفقات الحساب الختامي من :

جدول تحليل الإيرادات - المصروفات والمخصصات وعجز / وفر الميزانية بالإضافة إلى جدول مقارنة المصروفات والمخصصات بالإيرادات - إلى جانب الجداول الرئيسية المكونه من :

جدول أ - إيرادات الوزارات والإدارات الحكومية حسب الأبواب والمجموعات

جدول ب - مصروفات الوزارات والإدارات الحكومية حسب الوزارلت

جـ - أرصدة حسابات التسوية مع مقارنتها بالسنة المالية السابقة

د - أرصدة البنوك والصندوق

هـ - الحسابات النظامية

و - ١- موجودات ممتلكات الدولة

٢ - قيمة ممتلكات الدولة (المباني والمنشآت)

وإلى جانب الجداول الرئيسية السابقة توجد الجداول الإيضاحية والتي يبلغ عددها حوالي ١٧ جدول إيضاحي لحسابات الميزانية (الإيرادات والمصروفات وفقا للتقسيمات المختلفة) والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية .

كما يلحق بالحساب الختامي للإدارة المالية للدولة - الحسابات الختامية للوزارات والإدارات الحكومية في مجلد منفصل .

مادة (٤٠) :

"يرحل إلى المال الاحتياطي العام أو يحمل به ما يسفر عنه الحساب الختامي عن السنة المالية . "

الأحكام الواردة بالمادة :

١. يضاف إلى المال الاحتياطي العام ما يسفر عنه الحساب الختامي من فائض .

٢. يؤخذ من المال الاحتياطي العام ما يسفر عنه الحساب الختامي من عجز .

إيضاحات :

يشمل المال الاحتياطي العام بمفهوم المالية العامة صندوق الميزانية الذي تصب فيه فوائض الحسابات الختامية السنوية ويرجع إليه لسحب المطلوب لسد العجز السنوي .

مادة (٤١) :

"تقدم مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية المنصوص عليها في المادة (٣٥) كما ترسل للديوان صورة من حساباتها الختامية المنصوص عليها في المادة (٣٨) وترسل وزارة المالية إلى ديوان المحاسبة صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الخاص به . "

الأحكام الواردة بالمادة :

١. تقدم مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية المنصوص عليها في المادة (35)من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨.

٢.ترسل مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من حساباتها الختامية المنصوص عليها في المـــــادة (٣٨) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨.

٣.تقوم وزارة المالية بإرسال صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الخاص به إلى ديوان المحاسبة .

إيضاحات :

- تنص أحكام هذه المادة على موافاة ديوان المحاسبة بصورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية والحسابات الختامية لمختلف الجهات بالإضافة إلى صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ، نظرا لأهمية ذلك لمباشرة ديوان المحاسبة اختصاصاته التي يحددها قانون إنشائه رقـــم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ تنفيذا للمادة (١٥١) من الدستور التي تنـص على أن :

"ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحقا بمجلس الأمة ، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته ".

- على الرغم من أنه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشئون المالية لأعضاء مجلس الأمة التي تشكل منهم اللجان الفنية إلا أن صعوبة التفرغ لدراسة الحسابات الختامية وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجان تأدية مهمتها على أكمل وجه ، لذلك رأت معظم الدول أن تستعين المجالس النيابية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرس خبراتها ودقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور كما سبق الإشارة إليه من إنشاء ديوان المحاسبة الذي يقوم بفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية حيث تقوم اللجنة الفنية بمجلس الأمة) لجنة الميزانية و الحساب الختامي (بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ثم إحالتها إلى المجلس بهيئته الكاملة مرفقا بها ملاحظاتها واقتراحاتها وتوصياتها ليقوم هذا المجلس بدوره في محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من إجراءات .

الباب الثالث

أحكام خاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة

يجدر بنا قبل أن نتناول الأحكام الخاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة أن يتعرف القارىء بماهية تلك الميزانيات وما الذي يميزها عن بعضها وما مفهوم الشخصية الاعتبارية (المعنوية وماذا يعنى بالإدارة العامة والهيئة العامة والمؤسسة العامة .

١ - **الميزانيات المستقلة :**

هي ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة التي يعهد إليها بالقيام بنشاط اقتصادي

(زراعي - صناعي - تجاري - مالي) تغلب عليه الطبيعة التجارية لانجاز مهام أو أداء خدمات أو انتاج سلع قد تحقق فائضاً أو ربحاً ، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون لها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها وتحقيق الأهداف المسندة إليها بقانون انشائها بقدر كبير من الاستقلال الإداري والمالي .

وتعتبر الميزانيات المستقلة استثناءاً من مبدأ وحدة الميزانية والتي سبق وأن أشرنا إليها في معرض حديثنا عن القواعد الفنية للميزانية العامة .

ومن أمثلة الميزانيات المستقلة بالكويت :

1	مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية	2	مؤسسة الموانىء الكويتية
3	مؤسسة البترول الكويتية	4	الصندوق الكويتي للتنمية
5	بنك الكويت المركزي	6	المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية
7	بنك التسليف والادخار	8	معهد الكويت للأبحاث العلمية
9	وكالة الأنباء - كونا	10	بيت الزكاة
11	المؤسسة العامة للرعاية السكنية	**١٢**	الهيئة العامة للصناعة

وتتميز هذه الميزانيات بما يلي :

١- لها شخصية اعتبارية (معنوية) مستقلة عن شخصية الدولة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري .

٢ - غير ملزمة بتطبيق الأنظمة والتعليمات المالية والمحاسبية وأنظمة الخدمة المدنية المطبقة في الجهات الحكومي(إلا اذا نصت على ذلك صراحة الأنظمة التي انشئت بموجبها) .

٣ - الايرادات التي تحصلها تخصص لتغطية نفقاتها فلا تضاف إلى الايرادات العامة للدولة ولا تختلط بها .

٤ - إذا أسفر ناتج النشاط في سنة ما عن فائض (زيادة مواردها عن نفقاتها) احتفظت به لنفسها في احتياطاتها مالم يكن هناك نص في قانون إنشائها يقضي بأن يؤول الفائض أو جزء منه إلى الدولة ، وإذا أسفر ناتج النشاط عن عجز مولته بما قد يكون لديها من الاحتياطات المتراكمة أو عن طريق الاقتراض أو بدعم مباشر من الدولة .

٥ - ومن أمثلة الجهات التي تعتمد على دعم من الدولة معهد الكويت للأبحاث العلمية ، وكالة كونا ، بيت الزكاة ، المؤسسة العامة للرعاية السكنية (المصروفات الجارية) ، أما من أمثلة الجهات التي ينص قانون انشائها الاقتراض من الدولة لتغطية عجز ايراداتها لمقابلة نفقاتها هي الهيئة العامة للصناعة .

٦ - تعتمد ميزانية الإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة المستقلة من السلطة التشريعية وتصدر في وثيقة خاصة بها مستقلة عن وثيقة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، إلى أن صدر القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ

٢٠٠٣/٢/٨ في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحقة والمستقلة وحساباتها الختامية حيث نصت المادة الثانية منه على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

١ - وكالة الأنباء الكويتية
٢ - مؤسسة الموانىء الكويتية
٣- معهد الكويت للأبحاث العلمية
٤ - بيت الزكاة
٥ - الهيئة العامة للصناعة

وقد كان مبرر صدور هذا القانون هو أن تلك الجهات تقوم في المقام الأول بنشاط خدمي وأن إصدار ميزانيات هذه الجهات بقانون واحد لا تؤثر في كونها ميزانيات مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من آثار .

كما أنه لا يمس المهام والصلاحيات المقررة لتلك الجهات حسبما هو وارد في قوانين إنشائها بل تظل هذه القوانين بجميع ما ورد بها من أحكام نافذة عدا الإجراء الذي تصدر به الميزانية .

فبدلا من أن تصدر كل ميزانية من الميزانيات سالفة الذكر بقانون مستقل تصدر بقانون واحد وهو ما يوفر الوقت والجهد في مناقشة ميزانياتها وحساباتها الختامية بالإضافة إلى إبراز المصروفات والإيرادات لتلك الجهات في صورة إجمالية ومن ثم الأعباء التي تتحملها الدولة لدعمها من خلال جداول إجمالية مع الإحتفاظ بوحدة الميزانية لكل جهة من تلك الجهات .

١ - <u>الميزانيات الملحقة :</u>

هي ميزانيات الهيئات التي تلحق ميزانياتها بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية أو يعهد إليها بالقيام بنشاط حكومي ولكن ذو طبيعة خاصة متميزة تتطلب منحها قدراً أكبر من حرية التصرف الإدارية رغم عدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية المستقلة حيث ترتبط ذمتها المالية بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

<u>ومن أهم مايميز الميزانيات الملحقة هو :</u>

١ - اعتماد غالبية الجهات ذات الميزانيات الملحقة على التمويل المحول لها من ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، كدعم يقدم من الحكومة إليها يضاف إلى ايراداتها الذاتية المحدودة نسبياً في العادة ليصبح اجمالي موارد كل منها معادلاً لاجمالي نفقاتها اللازمة لتحقيق الأهداف المنوطة بها .

٢ - تخضع الميزانيات الملحقة للأنظمة والتعليمات المالية للدولة إلا إذا نصت الأنظمة التي أنشئت بموجبها على خلاف ذلك ، عندئذ فإنها تتبع الأنظمة واللوائح الخاصة بها .

٣ - تعرض الميزانيات الملحقة على السلطة التشريعية لمناقشتها واعتمادها وتصدر ميزانية كل هيئة بوثيقة خاصة يصدر بها قانون يسمى قانون ربط الميزانية إلى أن صدر القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٨ في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحقة والمستقلة وحساباتها الختامية حيث نصت المادة الأولى منه :

" تصدر الميزانيات الملحقة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

١ – مجلس الأمة
٢ – جامعة الكويت
٣ – الهيئة العامة للمعلومات المدنية
٤ – الإدارة العامة للإطفاء
٥ - الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب
٦ – الهيئة العامة لشئون القصر
٧ – الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية
٨ – الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي
٩ – الهيئة العامة للشباب والرياضة
١٠ – الهيئة العامة للبيئة

وقد إستثنى القانون كل من ميزانية بلدية الكويت وميزانية الهيئة العامة للإستثمـــــار أما بالنسبة إلى بلدية الكويت فيرجع إستثنائها إلى ضخامة أعمالها والأهمية الخاصة للمهام المناطة بها وفقا لقانونها وإتصالها المباشر بمصالح الجمهور أما بالنسبة للهيئة العامة للإستثمار فيرجع إستثناؤها إلى ضخامة الأموال التي تديرهـــــــــــــــــا
(الإحتياطي العام – إحتياطي الأجيال القادمة) .

ويجدر الإشارة إلى أن ما جاء ت به المادة الأولى من تعديل في شأن إجراءات صدور بعض الميزانيات الملحقة المشار إليها في هذه المادة ، لا يمس المهام والصلاحيات المقررة لتلك الجهات حسبما هو وارد في قوانين إنشائها ، بل تظل هذه القوانين بجميع ما ورد بها من أحكام نافذه فيما عدا الإجراء الذي تصدر به

الميزانية فبدلا من أن تصدر كل ميزانية من الميزانيات سالفة الذكر وحساباتها الختامية بقانون مستقل – تصدر جميعها بقانون واحد ، وهو من شأنه أن يوفر وقت وجهد السلطتين التنفيذية والتشريعية عند مناقشة تلك الميزانيات وحساباتها الختامية ، إضافة إلى إبراز المصروفات والإيرادات لتلك الجهات في صورة إجمالية ومن ثم الأعباءالتي تتحملها ميزانية الدولة لتمويلها من خلال جداول إجمالية مع الإحتفاظ بوحدة الميزانية لكل جه من الجهات .

- **<u>الشخصية الاعتبارية (المعنوية)</u> :**

هي صفة يمنحها القانون للجهة المكونة من مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي ترمي إلى تحقيق غرض معين لتصبح بمثابة شخص اعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الانسان الطبيعية)الشخص الطبيعي (وذلك في الحدود التي يقررها القانون ويكون له حق التقاضي وذمة مالية مستقلة وأهلية في الحدود التي يعينها سند انشائه أو التي يقررها القانون وموطن حيث يوجد مركز إدارته وتكون هذه الشخصية الاعتبارية منفصلة تماماً عن شخصية كل من العاملين بالجهة أو أصحاب الحقوق .

- **<u>الإدارة العامة أو الهيئة العامة</u> :**

هي مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية (جرى العمل على أن تكون مرافق عامة إدارية) .

- **<u>المؤسسة العامة</u> :**

هي مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية

(جرى العمل على أن تكون مرفق عام يسند إليه نشاط اقتصادي) .

بعد ان انتهينا من إيضاح ماهية الميزانيات الملحقة والمستقلة وماهية كل منها مع بيان بعض المفاهيم المتعلقة بها نبين فيما يلي الأحكام الخاصة بكل منها فيما تناولته مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨.

مادة (٤٢) :

"تسري في شأن الميزانيات الملحقة ذات الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وذلك باستثناء الحكم الوارد في المادتين 8، 40من هذا القانون .ويجوز مع ذلك للجهات ذات الميزانيات الملحقة تكوين مخصصات واحتياطيات ، كما يجوز لها الاقتراض من الحكومة وذلك وفقاً للائحة خاصة يصدرها وزير المالية . "

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - تسري الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية المبينة في هذا القانون - على الميزانيات الملحقة باستثناء الأحكام الواردة في المادتين رقمي (٨ ، ٤٠) .

٢ - يجوز للجهات ذات الميزانيات الملحقة تكوين مخصصات واحتياطيات .

٣ - يجوز للجهات ذات الميزانيات الملحقة الاقتراض من الحكومة وذلك وفقاً للائحة خاصة يصدرها وزير المالية.

ايضاحات :

١ - لا تخضع ايرادات الجهات ذات الميزانيات الملحقة لاقتطاع نسبة منها تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة على النحو المقرر بشأن الايرادات الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

٢- تتميز طبيعة نشاط الجهات ذات الميزانيات الملحقة عن طبيعة نشاط الوزارات والإدارات الحكومية ، وقد يكون من ضرورات المصلحة العامة وظروف العمل في هذه الجهات كالتي يسند إليها نشاط انتاجي ، تكوين مخصصات أو احتياطيات أو الاقتراض من الحكومة على أن يتم ذلك وفقاً للائحة خاصة يصدرها وزير المالية ، بهدف ايضاح المركز المالي لتلك الجهات وتيسير الحكم على تكلفة الخدمة التي تؤديها في تقييم نشاطها .

٣ - لا يجوز من الناحية العلمية إطلاق إصطلاح مخصص في حالة احتساب استهلاك للأصول الرأسمالية ويستخدم اصطلاح مجمع استهلاك .

وحيث أن العرف جرى في بعض البلاد خاصة منطقة الشرق الأوسط على استخدام تعبير مخصص استهلاك وأن معرفة تكلفة الخدمة يستلزم احتساب استهلاك ، فلا شك أن المشرع استهدف أيضاً اجازة احتساب استهلاك للأصول الرأسمالية في الجهات ذات الميزانيات الملحقة.

٤ - لا تتوافق طبيعة الهيئات الملحقة في دولة الكويت مع ما تناولته كتب المالية العامة في شأن الميزانيات الملحقة والذي أخذ به المشرع الكويتي حيث أجاز لها تكوين المخصصات والاحتياطيات والاقتراض ، اذ لايستوي هذا الأمر مع

اعتماد تلك الهيئات في الكويت على الاعانة (الدعم) المستمر من الحكومة - نتيجة لطبيعة نشاطها الخدمي من جهة - وتدني ايراداتها الذاتية بصورة كبيرة مقابل نفقاتها المتزايدة .

٥ - يعني بالمخصصات بالمبالغ التقديرية التي تحتسب كمصروف أو تكلفة أو خسارة لمواجهة حالة متوقعة يترتب عليها عبئاً محتملاً (ومثال ذلك مخصص الديون المشكوك في تحصيلها) أو مبالغ تحتسب كمصروف أو تكلفة تعبر عن التزامات مؤكدة واجبة الدفع مستقبلاً ناتجة عن خدمات تم تأديتها فعلاً -ومثال ذلك "مخصص مكافأة نهاية ترك الخدمة للموظفين غير الكويتيين. "

٦- يعني بالاحتياطيات بالمبالغ التي تحتجز من صافي الربح أو الفائض ، ويتم تكوينها إما لاستيفاء متطلبات قانونية أو لمواجهة احتياطيات مستقبلية محددة أو لأغراض عامة.

- نصت المادة (148)من الدستور على أن :

" يبين القانون الميزانيات المستقلة والملحقة وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة ".

وهذا يعني أن الدستور ترك بيان الميزانيات العامة المستقلة والملحقة لأحكام القانون ، وقضى بأن يسري في شأنها ذات الأحكام الواردة في الدستور الخاصة بميزانية الدولـــــــــــــــة (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) .

وبمقتضى ذلك تضمن المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ أحكاماً

تفصيلية يفرق فيها المشرع بين ماينطبق على الوزارات والإدارات الحكومية ، وما يخص الجهات ذات الميزانيات الملحقة وما يتعلق بالجهات ذات الميزانيات المستقلة .

مادة (٤٣) :

" يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناءاً على اقتراح مجالس إدارتها "

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها .

٢- يصدر بقرار من وزير المالية النظام المحاسبي الخاص بكل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة بناءاً على اقتراح من مجالس إدارتها .

ايضاحات :

١- استهدف المشرع توفير قدر كبير من الاستقلال وحرية التصرف لإدارة الجهات ذات الميزانيات المستقلة ، بحكم اختلاف طبيعة نشاط كل من هذه الجهات ومباشرتها نشاطاً اقتصادياً تغلب عليه الاعتبارات التجارية فترك لمجالس إدارتها حق اقتراح النظام المحاسبي الخاص بها والذي يتلائم مع طبيعة نشاطها ، على أن يعرض النظام المقترح على وزير المالية ويصدر بقرار منه .

٢ - يشتمل كل نظام محاسبي على مجموعة من العناصر المادية والأساليب الفنية والاجراءات المحاسبية التي تستخدم في حصر وتبويب وتلخيص وعرض البيانات المالية المتعلقة بالوحدة المحاسبية وكذلك تحليل البيانات لأغراض التخطيط والرقابة والمتابعة وتقييم الأداء. ويراعى عند تصميم النظام عدة عوامل من بينها أية متطلبات قانونية أو قواعـــــــــــــــــد أو تعليمات واجبة التنفيذ يلزم مراقبتها ومتابعة الالتزام بها .

مادة (44) :

"تعد الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقديرات ايراداتها ومصروفاتها . وتعرض هذه التقديرات على وزير المالية للنظر فيها واقرارها قبل رفعها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمها إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل" .

الأحكام الواردة بالمادة :

١- تتولى كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة اعداد تقديرات الإيرادات والمصروفات الخاصة بها .

٢ - تعرض تقديرات الإيرادات والمصروفات الخاصة لكل جهة على وزير المالية للنظر فيها واقرارها تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمها إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل .

ايضاحات :

- تتوافق أحكام هذه المادة مع منهجية المراحل التي نص عليها الدستور بالنسبة للميزانيات العامة وضرورة الالتزام بتقديمها إلى السلطة التشريعية في الميعاد الذي حدده الدستور بالمـــــــــــــــــــــــــــــــادة (١٤٠).

- صدر القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٨ في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحقة والمستقلة وحساباتها الختامية ، حيث نصت المادة الثانية منه على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

١ - وكالة الأنباء الكويتية
٢ - مؤسسة الموانىء الكويتية
٣ - معهد الكويت للأبحاث العلمية
٤ – بيت الزكاة
٥ – الهيئة العامة للصناعة

مادة (٤٥) :

" تسري أحكام المادتين 15، ١٦ بالنسبة لميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، كما تنفذ هذه الميزانيات وفقاً لنظمها الخاصة ، مع عدم الاخلال بأحكام المواد (٢٠ ، ٢١ ، ٢٦) الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكوميــــة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١- تسري أحكام المادتين ١٥ ، ١٦ على ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة .

٢- تنفذ ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفقاً لنظمها الخاصة مع عدم الاخلال بأحكام المواد (٢٠ ، ٢١ ، ٢٦) الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

ايضاحات :

١ - أحالت المادة في شأن ما يتبع مع ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، بعد اقرارها من السلطة التشريعية ، إلى نص المادة (15)من المرسوم بالقانون رقم (31) لسنـ1978ـة بأن يبلغ وزير المالية قانون ربط الميزانية إلى الجهات المعنية للعمل به ، أما ما يتبع في حالة عدم صدور قانون ربط الميزانية قبل بدء السنة المالية فأحالت في شأنه المادة (16)من المرسوم بالقانون رقم (31) لسنـ1978ـة والتي تقضي بالعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره ويحدد وزير المالية طريقة العمل بهذه الميزانية .

٢- ما أوردته المادة في شأن تنفيذ ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفق نظمها الخاصة على ألا تأتي هذه النظم بقواعد وأحكام تخالف الأحكام الواردة بالمواد (٢٠ ، ٢١ ، ٢٦) ، من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنـ1978ـة لايتعارض مع توفير القدر اللازم من الاستقلال المالي لها على نحو يمكنها من القيام بأعمالها ، فالمادة (٢٠)

توجب على تلك الجهات أن تراعي في نظمها الخاصة ما لايتعارض مع اللوائح والقوانين والقرارات المعمول بها فيما يتعلق باستخدام اعتمادات الميزانية أو ما ينص في قانون ميزانيتها من ملاحظات أو تأشيرات أو يرد في جداولها .

والمادة (٢١) تردد أحد أحكام الدستور التي لا تجيز تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات إلا بقانون .

أما المادة (٢٦) فتضع قيوداً على ابرام العقود التي تزيد عن سنة إلا في الحدود التي أوضحتها المادة - لتؤكد مبدأ سنوية الميزانية التي نص عليها الدستور .

مادة (٤٦) :

" تحدد النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية والشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الاجراءات الحسابية وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها والأحكام الخاصة بالمخازن " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - تحدد النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ما يلي :

أ - شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية .

ب - الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الاجراءات الحسابية .

جـ - طرق تدقيق الحسابات ومراجعتها .

د - الأحكام الخاصة بالمخازن .

إيضاحات :

تؤكد هذه المادة على بعض مكونات النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة لكنها لاتقدم حصراً شاملاً لتلك النظم .

مادة (٤٧) :

" تقدم كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وتطور مركزها المالي إلى وزير المالية مشتملة على البيانات والمعلومات التي يحددها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - تقوم كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، إلى وزير المالية تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وعن تطور مركزها المالي .

٢ - تشتمل تلك التقارير على البيانات والمعلومات التي يحددها وزير المالية .

ايضاحات :

٣- نظراً لطبيعة نشاط الجهات ذات الميزانيات المستقلة التي يغلب عليها الصبغة الاقتصاديـــــــة وما كفله القانون من قدر كبير من حرية التصرف والاستقلال المالي ، فقد جاءت الأحكام الواردة بهذه المادة لتحدد الدور الرقابي الذي يمارسه وزير المالية ، وقضت بأن يصدر وزير المالية القواعد والتعليمات الخاصة باعداد التقارير الربع سنوية التي تقدمها له تلك الجهات وطبيعة وشكل تلك البيانات والمعلومات بما يحقق وقوف السلطات المختصة على سير العمل وتطور المركز المالي لتلك الجهات ومدى تحقيقها لأهدافها المخطط لها .

مـادة (٤٨) :

" تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حسابا ختاميا عن السنة المالية المنقضية ، كما تعد ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية إذا تطلب نشاطها ذلك وتقدم الحساب الختامي والميزانية العمومية إلى وزير المالية في المواعيد التي يحددها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حسابا ختاميا عن السنة المالية المنقضية .

٢ - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ، ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية إذا تطلب نشاطها ذلك .

٣ - تقدم تلك الجهات الحساب الختامي والميزانية العمومية إلى وزير المالية في المواعيد التي يحددها .

<u>إيضاحات :</u>

١ - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حسابها الختامي وفقا لنظامها المحاسبي الخاص بها (الذي سبق إقراره من وزير المالية) ، ويترتب على اتباع النظم المحاسبية التجارية في الجهات التي يتطلب نشاطها ذلك ، إعداد ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية .

٢ - يعني بالميزانية العمومية بأنها كشف أو بيان يوضح المركز المالي في تاريخ معين ويحتوي على الأصول (الموجودات) والخصوم (الالتزامات) وحقوق الملكية .

<u>مادة (٤٩)</u> :

" يعرض وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة وبالهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة على مجلس الوزراء مصحوبة بتقارير منه ، توضح حقيقة المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات وذلك في وقت يسمح بالعرض على السلطة التشريعية

خلال المدة المنصوص عليها في الدستور للنظر فيها وإصدار القانون الخاص باعتماد الحسابات الختامية " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة :</u>

١ - يعرض وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة وبالهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة على مجلس الوزراء مصحوبة بتقارير منه.

٢ - توضح التقارير التي يعدها وزير المالية عن الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حقيقة المركز المالي لتلك الجهات .

٣ - يقدم وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للجهات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والتقارير التي أعدها عن تلك الجهات لمجلس الوزراء في وقت يسمح بعرضها على السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور للنظر فيها وإصدار القانون الخاص باعتماد الحسابات الختامية .

٥- صدر القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٨ حيث نصت المادة في مادته الثانية على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

وكالة الأنباء الكويتية - مؤسسة الموانىء الكويتية - معهد الكويت للأبحاث العلمية -
بيت الزكاة - الهيئة العامة للصناعة " .

<u>إيضاحات :</u>

١ - التقارير التي تعد من قبل وزير المالية لإيضاح حقيقة المركز المالي للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تكون على ضوء دراسة وتحليل بيانات الحسابات الختامية والميزانيات العمومية والمذكرات الإيضاحية المعدة من قبل تلك الجهات .

٢ - المدة التي يجب أن تقدم خلالها الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، إلى السلطة التشريعية هي أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية لتلك الجهات وفقا لحكم المادة (١٤٩) من الدستور التي تنص على أن :

" الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره "
والتي تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة استنادا إلى نص المادة (١٤٨) من الدستور على أن :

" يبين القانون الميزانيات الملحقة والمستقلة ، وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة ".

مادة (٥٠) :

" يتم التصرف فيما يسفر عنه الحساب الختامي لكل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفقا لما يقضي به قانون ميزانيتها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١.تكون كيفية التصرف فيما يسفر عنه الحسا ب الختامي من فائض أو عجز لكل إدارة أو هيئـ ـة أو مؤسسة عامة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، على النحو الذي يقضي به قانون ميزانيتها .

إيضاحات :

٥ينتهي العمل بقانون ربط الميزانية بإنهاء السنة المالية ، ولا يجوز أن يتضمن أي نص من شأنه تعديل قانون قائم ، بمعنى أن ما يرد في قانون ربط الميزانية لأية جهة من الجهات ذات الميزانيات المستقلة يجب ألا يتعارض مع ما سبق صدوره من قوانين ، بما في ذلك قانون إنشاء الجهة ، وذلك استنادا إلى المادة رقم (١٤٣) من الدستور التي تنص على أنه :

" لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه " .

<u>مادة (٥١)</u> :

" تقدم الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صوره من تقاريرها الربع سنوية وصورة من حساباتها الختامية وميزانياتها العمومية إلى ديوان المحاسبة وتوافي وزارة المالية وديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة</u> :

١. ترسل الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صورة من تقاريرها الربع سنوية إلى ديوان المحاسبة .

٢. تقدم الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صورة من حساباتها الختامية وميزانياتها العمومية إلى ديوان المحاسبة

٣. توافي وزارة المالية ديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة .

إيضاحات :

١ - تقرر هذه المادة الدور الرقابي الذي يقوم به ديوان المحاسبة كجهاز معاون للسلطة التشريعية وللسلطة التنفيذية أيضا وهي إحدى صور الرقابة اللاحقة (من خلال دراسة التقارير الربع سنوية) والحسابات الختامية والميزانيات العمومية وذلك عملا بنص المـــــــادة (٧) من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة ومذكرته الإيضاحية وتعديلاته " **رقابة الديوان مسبقة ولاحقة وفقا لأحكام هذا القانون** " .

٢ - تنص المادة (٢١) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ على :

" يختص الديوان بفحص ومراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية لكل من الدولة والهيئات والمؤسسات العامة التي تربط ميزانيتها بقوانين".

٣ - تنص المادة (٢٢) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ على "يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة (٢١) ، يبسط فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية ، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية والصناعة وذلك في موعد أقصاه نهاية أكتوبر من كل عام " ، ويجوز لرئيس الديوان تقديم تقارير أخرى على مدار السنة في المسائل التي يرى أنها بدرجة من الأهمية والخطورة تستدعي سرعة نظرها .

والفقرة الأولى من هذه المادة معدلة بموجب القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة والمرسوم بالقانون رقـ ـ ـ ـم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي .

٤ - ولتفعيل دور ديوان المحاسبة في الرقابة على الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة صدر القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٨ بإلغاء النصوص المانعة من خضوع بعض الهيئات العامة والمؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة على الوجه التالي :

<u>مادة أولى</u> :

" يلغى كل نص وارد في أي قانون من القوانين المنشئة أو المنظمة للهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة ، يمنع من خضوع أعمالها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة المنصوص عليها في القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ أو لأحكام قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ المشار إليهما . ويستثنى من أحكام الفقرة السابقة بنك الكويت المركزي وكذلك عمليات بيع النفط ومشتقاته والعمليات الاستثمارية التي تقوم بها المؤسسات والهيئات العامة التي لم تكن خاضعة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة أو لأحكام قانون المناقصات المركزية العامة قبل العمل بهذا القانون وذلك بما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣ في شأن حماية الأموال العامة .

مادة ثانية :

يصدر رئيس ديوان المحاسبة بعد أخذ رأي الوزير المختص القرارات اللازمة لمباشرة الديوان لأحكام الرقابة المسبقة المنصوص عليها بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه بما يتفق وطبيعة نشاط كل من الجهات الخاضعة بهذه الرقابة وبما يحقق الصالح العام ويكفل تداول المعلومات بالكيفية التي تحافظ على سريتها .

ولرئيس الديوان في الحالات التي يقدرها ، الاكتفاء بإخطار الجهة للديوان بالعقد أو الارتباط خلال مهلة يحددها دون الإخلال بحق الديوان في الرقابة اللاحقة للعقد أو الارتباط .

ولقد صدر هذا القانون في ١٦ أغسطس ١٩٩٨ .

٥- يوجد خطأ في نص المادة المنشور بالجريدة الرسمية وكذلك بالمذكرة الإيضاحية للمرسوم وفيما يلي العبارة المتضمنة الخطأ :

(وتوافي وزارة المالية وديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي ......) .

وصحة العبارة :

(وتوافي وزارة المالية ديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي ......) .

٦ – روعي إظهار النص المنشور كما هو مع إيضاح الأحكام على النحو الصحيح .

٦– يوجد توافق في المنهج بين هذه المادة وما ورد بالمادة رقم (٤١) من المرسوم بالقانون رقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة نظرا لأهمية حصول ديوان المحاسبة على كافة المعلومات التي تمكن من أداء دوره الرقابي تنفيذا للمادة رقم (١٥١) من الدستور .

٧

مادة (٥١) مكرر :

" يعين وزير االمالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات ، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد إختصاصاتهم " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – يتم تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة .

٢ – يكون تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات من إختصاص وسلطة وزير المالية .

٣ – تحدد إختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من وزير المالية .

إيضاحات :

١ - إستحدثت هذه المادة بصدور القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١ حيث صدر بقصر بيان بتاريخ ٢٠٠١/٧/٢٨ ونشر في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) في عددها رقم (٥٢٥) الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٨/٥ .

٢ - أستهدف المشرع من هذه المادة تفعيل دور وزارة المالية في رقابتها على أداء الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الإعتبارية المستقلة بتطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تباشرها تلك الهيئات والمؤسسات أثناء تنفيذها لبرامجها السنوية من خلال ميزانياتها السنوية المعتمدة .

٣ - لا يعني تطبيق الرقابة المسبقة من خلال تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات تقييد ما كفله القانون للجهات ذات الميزانيات المستقلة بقدر كبير من حرية التصرف والإستقلال المالي لتمتعها بالشخصية الإعتبارية المستقلة ولما يغلب على نشاطها الطابع الإقتصادي أو التجاري وإن كان البعض منها يغلب عليه الطابع الخدمي وإنما هو التحقق من أن الأنظمة المالية والمحاسبية لتلك الجهات تعكس بصورة حقيقية وواضحة عن المراكز المالية لها وأن القرارات المالية أو الإدارية التي لها أثرا ماليا يراعى فيها الإلتزام بكافة القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها ، كما أنها تتميز بالكفاءة والفعالية على أداء نشاطها وأهدافها المخطط لها والتي تنعكس بدورها على الأهداف الإستراتيجية للإقتصاد الكلي للدولة .

ولا شك أن تطبيق نظام الرقابة المسبقة سيكون مانعا لأية قرارات مالية أو إدارية من شأنها الهدر في المال العام وإنحرافه عن مساره نحو رفع كفاءة وتحسين معدلات الإنتاج وتحقيق الإستقرار الإقتصادي وإنتقالا إلى مرحلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية .

٤ - أن نص المادة قد تميز بالمرونه في منح صلاحية لوزارة المالية بتعيين أكثر من مراقب مالي ورئيس حسابات في جهة واحدة وبما يتناسب مع حجم وتعدد النشاط .

٥ - صدر القرار الوزاري رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٢ بتحديد إختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة وذلك على الوجه التالي :

<u>مادة أولى</u> :

يختص المراقب المالي ورئيس الحسابات في الجهات المشار إليها في المادة السابقة بما يلي :

١ - تمثيل وزارة المالية لدى الجهة ، وذلك دون الإخلال بإختصاصات إدارات وزارة المالية .

٢ - الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة المعتمدة إيرادا ومصروفا ، وكذلك الأصول والخصوم ، وفقا للقوانين المعمول بها واللوائح والنظم المعتمدة بما في ذلك نظام الإرتباطات .

٣ - الإسهام في يضاح المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية .

٤ - حضور إجتماعات لجنة إعداد مشروع ميزانية الجهة بالتنسيق مع شئون الميزانية العامة بوزارة المالية .

٥ - التحقق من توقيع الجزاءات على الموردين والمقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد وأن رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين وقرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .

٦ - التوقيع على إستمارات الصرف والقيد والتوريد بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحتها وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي ومطابقتها للقوانين والنظم واللوائح الخاصة بالجهة ، وله في سبيل ذلك الإطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة .

٧ - التحقق من أن التسويات المحاسبية والمالية تتم طبقا للوائح المالية والنظم المعتمدة ، مع مراعاة القواعد المحاسبية المتعارف عليها وخاصة عند إقفال حسابات السنة المالية .

٨ - دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفايتها لإحكام الرقابة على العمليات المالية .

٩ - متابعة تنفيذ توصيات مختلفة الأجهزة الرقابية وإجراءات تلافي ملاحظاتها .

١٠ - إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة .

الباب الرابع
أحكام ختامية

مادة (٥٢) :

" لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- عدم جواز تقدم أية جهة إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بشرط أخذ رأي وزارة المالية مسبقا .

إيضاحات :

١ - نظرا لأن وزارة المالية هي الجهة المسئولة عن إدارة شئون الخزانة العامة للدولة وتدبيـــــــــــــــر ما يلزم لتمويل أوجه الإنفاق المختلفة لذلك أوجبت هذه المادة على جميع الجهات سواء كانت وزارات أو إدارات حكومية أو هيئات أو مؤسسات عامة ملحقة أو مستقلة عدم اللجوء إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية حتى تتمكن من الدراسة والبحث وإبداء الرأي على ضوء الأسس والقواعد التي تعد على أساسها الميزانيات العامة .

٢ - تفاديا للمشاكل المترتبة على قيام بعض الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة باللجوء إلى مجلس الوزراء لاستصدار مثل تلك القرارات السابق الإشارة إليها في الفقرة الأولى و نظرا لما يؤدي إليه ذلك من إرباك للقواعد والأسس التي تعد عليها الميزانية وبعد البحث قرر مجلس الوزراء بجلسته (٨٦/٤) المنعقدة في ١٩٨٦/٨/١٠ ، الطلب من الجهات الحكومية سواء كانت وزارات أو هيئات أو مؤسسات ملحقة ومستقلة بعدم التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانية العامة دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية (كتاب الأمانة العامة لجلس الوزراء رقم ٨٢٠/١-٢٨٩٢) الموافق ١٩٨٦/٨/٢٦ .

مادة (٥٣) :

" يلغى المرسوم بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ وجميع الأحكام التي تتعارض مع هذا القانون " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة :</u>

1. بدخول المرسوم بالقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ حيز التطبيق يلغى العمل بالمرسوم بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ .

2. تلغى جميع الأحكام السابقة على العمل بالمرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ والتي تتعارض مع أحكامه .

<u>إيضاحات :</u>

- استهدف المشرع من هذه المادة إلغاء المرسوم بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ وكذلك إلغاء جميع الأحكام التي تضمنتها القوانين واللوائح والتعليمات والنظم ... الخ ، السابقة على العمل بالمرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ والتي تتعارض مع أحكامه .

<u>مادة (٥٤) :</u>

" يصدر وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون " .

<u>الأحكام الواردة بالمادة :</u>

– يختص وزير المالية بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ .

إيضاحات :

نظرا لأن المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ هو قانون مالي وأن وزير المالية هو القائم على إدارة شئون الخزانة العامة للدولة فقد خصت هذه المادة وزير المالية بإصدار القرارات والتعميمات التي من شأنها وضع هذا القانون موضع التنفيذ .

مادة (٥٥) :

" على الوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٧٨ " .

الأحكام الواردة بالمادة :

١ – على الوزراء تنفيذ ما نص عليه المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ كل في حدود اختصاصه .

٢ – ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية .

٣ – يعمل بالمرسوم بالقانون رقم (٣١) ١٩٧٨ من أول يوليو سنة ١٩٧٨ .